



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN RELACIONES INTERNACIONALES

---

Argentina y el MERCOSUR entre dos  
proyectos de integración regional: el ALCA y la  
UNASUR, 1989-2011.

Los cambios de rumbo regional analizados  
desde su relación con la conflictividad social

*Alejandro M. Jaquenod*

---

JULIO DE 2018

*Director:*  
Alberto BONNET

*Codirector:*  
Juan GRIGERA

---

# Índice general

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Agradecimientos</b>   | <b>IV</b> |
| <b>1. Presentación del problema de investigación</b>                                       | <b>1</b>  |
| 1.1. Introducción y objetivos . . . . .  | 2         |
| 1.2. Delimitación del campo disciplinar . . . . .  | 4         |
| 1.3. Estado de la cuestión . . . . .   | 8         |
| 1.4. Hipótesis . . . . .   | 14        |
| 1.5. Metodología de investigación . . . . .  | 15        |
| <b>2. Lo internacional: notas críticas sobre el sistema internacional<br/>de estados</b>   | <b>17</b> |
| 2.1. El realismo y la lucha por el poder en un mundo anárquico . .                         | 19        |
| 2.2. El internacionalismo liberal y el progreso hacia la paz perpetua                      | 22        |
| 2.3. El estado en las relaciones internacionales . . . . .                                 | 25        |
| 2.3.1. Estado y fetichismo en las relaciones internacionales . .                           | 29        |
| 2.4. Elementos para el análisis internacional desde el materialismo<br>histórico . . . . . | 34        |
| 2.4.1. El mercado mundial y la arena internacional . . . . .                               | 38        |
| 2.4.2. El sistema internacional de estados como punto de partida                           | 41        |
| 2.5. Conclusión . . . . .  | 44        |
| <b>3. 2001: quiebres y continuidades de la inserción regional argen-</b>                   |           |

|   |            |
|---|------------|
| <b>tina reciente</b>  | <b>49</b>  |
| 3.1. El modo de acumulación y la dinámica social, económica y política en la Argentina reciente . . . . . | 52         |
| 3.1.1. La convertibilidad como marco para la reinserción competitiva en el mercado mundial . . . . .      | 54         |
| 3.1.2. La posconvertibilidad y su compleja combinación de continuidades y rupturas . . . . .              | 59         |
| 3.2. La integración como mecanismo de inserción regional . . . . .  | 67         |
| 3.2.1. El nacimiento del MERCOSUR y su rol de instrumento táctico de expansión comercial . . . . .        | 68         |
| 3.2.2. La crisis de 2001 y el rediseño de la inserción regional .   | 73         |
| 3.3. ¿Cuánto hay de nuevo tras el 2001? . . . . .   | 77         |
| 3.4. Conclusión . . . . .   | 79         |
| <b>4. Autonomía, estrategia y la inserción en la arena regional</b>                                       | <b>83</b>  |
| 4.1. El estado-nación en el mundo . . . . .   | 87         |
| 4.1.1. El concepto de autonomía en Jaguaribe y Puig . . . . .   | 89         |
| 4.1.2. El interés nacional en el realismo periférico . . . . .  | 93         |
| 4.2. Inserción global . . . . .   | 95         |
| 4.3. Lugar de lo regional en lo global . . . . .  | 101        |
| 4.3.1. Argentina y Brasil en el ámbito subregional . . . . .  | 105        |
| 4.4. Estrategia y autonomía entre 1989 y 2011 . . . . .   | 109        |
| 4.5. Conclusión . . . . .   | 112        |
| <b>5. Competencia, complementariedad e inserción económica regional</b>                                   | <b>114</b> |
| 5.1. Espacios nacionales y comercio internacional . . . . .   | 116        |
| 5.2. La tradición internacionalista liberal y el liberalismo periférico                                   | 123        |
| 5.3. La lectura en clave económica de la inserción internacional argentina reciente . . . . .             | 125        |
| 5.3.1. La inserción en el régimen internacional . . . . .   | 126        |

|   |            |
|---|------------|
| 5.3.2. Integración e inserción regional en el espacio americano   | 135        |
| 5.4. Conclusión . . . . .   | 143        |
| <b>6. Dos tensiones en el análisis de la inserción internacional</b>                                    | <b>145</b> |
| 6.1. Lo económico y lo político, lo local y lo global . . . . .   | 147        |
| 6.1.1. La Economía Política Internacional desde una perspectiva crítica . . . . .                       | 148        |
| 6.1.2. Los aportes de los Neo-Gramscianos a la relación entre lo doméstico y lo internacional . . . . . | 152        |
| 6.1.3. La escuela de la regulación y la modalidad de inserción en el régimen internacional . . . . .    | 155        |
| 6.2. Las tensiones en el análisis de la inserción internacional argentina reciente . . . . .            | 159        |
| 6.2.1. La tensión entre las explicaciones en clave política y económica . . . . .                       | 160        |
| 6.2.2. Lo internacional o lo local como punto de partida . . .  | 167        |
| 6.3. Conclusión . . . . .   | 169        |
| <b>7. Inserción global y conflictividad social en la Argentina reciente</b>                             | <b>171</b> |
| 7.1. La conflictividad social y la dinámica económico-política de la Argentina reciente . . . . .       | 173        |
| 7.2. Las alternativas de inserción regional y la conflictividad social                                  | 183        |
| 7.2.1. La fragilidad externa y la inserción internacional durante los noventa . . . . .                 | 185        |
| 7.2.2. El default y la redefinición de la inserción internacional                                       | 192        |
| 7.3. El quiebre en la estrategia de inserción internacional . . . . .                                   | 198        |
| 7.4. Conclusión . . . . .   | 203        |
| <b>8. Conclusión</b>  | <b>205</b> |
| <b>Bibliografía</b>   | <b>217</b> |

---

## Agradecimientos

---

En primer lugar a mi familia, a mi papá Marcelo, mi mamá Lucía y mis hermanas Magdalena y Rocío. Ellos conocen mejor que nadie todas las etapas que tuvimos que atravesar (todos, tanto ellos como yo) durante la elaboración del trabajo de tesis, y sin su fuerza no estaría donde estoy ahora.

A mi novia Lucila, por el aguante y el acompañamiento, especialmente durante los últimos meses de trabajo.

A mis compañeros del equipo de investigación de la Universidad Nacional de Quilmes, quienes en numerosas discusiones y charlas hicieron grandes aportes a las reflexiones que ocupan estas páginas. Especialmente a mi director, Alberto Bonnet, a mi codirector, Juan Grigera, así como también a Adrián Piva, Julián Kan y Sebastián Salvia, quienes leyeron distintos borradores de este trabajo, y cuyas contribuciones enriquecieron todo su desarrollo.

Al Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, por permitirme desarrollar este trabajo de investigación dentro de su plan de formación, especialmente a su director Norberto Consani y a Mariela Cuadro, Bárbara Bavoleo y Verónica Marchioni quienes me ofrecieron su ayuda en importantes momentos de este trabajo.

Y finalmente, *last but not least*, a todos mis amigos, especialmente a Anita, Antonio, mi prima Carolina, Federico, Florencia, Gonzalo, Juan Pedro, Leonardo, Lucas, Lucio, Matilde y Nicolás, quienes en un asado, una ronda de mate o compartiendo una cerveza, seguramente sin saberlo, me ayudaron a cerrar y simplificar muchas de las ideas que fueron construyendo esta tesis.

## **Financiamiento**

Hemos podido llevar adelante el trabajo de investigación que nos permitió desarrollar esta tesis gracias a una beca doctoral otorgada a partir del año 2013 por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina.

La participación en el programa de investigación “Acumulación, dominación y lucha de clases en la Argentina contemporánea, 1989-2011”, radicado en la Universidad Nacional de Quilmes y dirigido por el Dr. Alberto Bonnet, también nos ha permitido financiar actividades relacionadas con el presente trabajo de investigación.

Otros aportes que han contribuido a la realización de nuestras actividades de investigación fueron la Beca de Formación Inicial en Investigación otorgada por la Universidad Nacional de Quilmes en el año 2011, así como tres Subsidios de Apoyo a la Investigación para Estudiantes de Grado e Investigadores en Formación, otorgados también por la Universidad Nacional de Quilmes, en los años 2011, 2013 y 2014.

## CAPÍTULO 1

---

### Presentación del problema de investigación

---

## 1.1. Introducción y objetivos

En este proyecto pretendemos analizar, desde la perspectiva argentina, el quiebre en el proceso de integración sudamericano comprendido entre los años 1989 y 2011. Identificamos un primer momento donde dicho proceso se basó en las premisas del Consenso de Washington, y un segundo momento pretendidamente neodesarrollista impulsado por un Brasil posicionándose como potencia regional. En relación con las hipótesis que fundamentan el quiebre mencionado en los cambios de influencia relativa de Estados Unidos y Brasil en la región tras 2001, sostenemos que para la comprensión de dicho quiebre, junto con el abandono del proyecto del ALCA y la profundización de la UNASUR es necesario incorporar el análisis de los conflictos sociales desatados en la región, y particularmente en Argentina. Sostenemos que la oposición brasileña a la hegemonía estadounidense en la región ya se encontraba presente en la década del '90, pero sólo pudo ser materializada con el apoyo de Argentina, su mayor socio regional. Entendemos que este apoyo puede explicarse (entre otros factores) como consecuencia de la conflictividad social desatada en nuestro país tras las jornadas de diciembre de 2001. En este sentido, sostenemos que el realineamiento argentino en el contexto internacional, privilegiando las relaciones con los vecinos latinoamericanos por sobre las relaciones con Estados Unidos, significó una respuesta, entre otras, del gobierno nacional a la conflictividad social mencionada. Observamos que de no haberse dado este realineamiento difícilmente podrían haberse materializado las alternativas de integración propuestas por Brasil para la región. Es por eso que consideramos de gran importancia avanzar en el análisis de la relación entre las estrategias de política exterior de los Estados y la conflictividad social interna de los mismos.

Este trabajo forma parte de una agenda de estudio de largo plazo en la que nos poponemos analizar el lugar de la conflictividad social y del antagonismo entre capital y trabajo en las Relaciones Internacionales. Como parte de este



proyecto de largo plazo hemos realizado en primer lugar un estudio crítico de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, presentado como tesis de maestría en 2013, continuado en esta oportunidad con el estudio del lugar de la conflictividad social para el estudio de las estrategias particulares de inserción internacional. Dentro de ese marco, la orientación de este trabajo de tesis es más de un carácter de debate teórico que de una investigación meramente empírica, aunque incorpora elementos del análisis de coyuntura para ilustrar diferentes puntos del debate. En el futuro nos proponemos avanzar en este plan de largo plazo con el estudio de las lugar de la conflictividad social en las tensiones entre diferentes estados.

Para este trabajo nos proponemos el siguiente *objetivo general*:

- Analizar la inserción internacional y regional argentina reciente, considerando la relación entre los conflictos sociales y las alternativas de integración esbozadas desde los gobiernos nacionales. Este proyecto se enmarca en el objetivo de largo plazo de analizar teóricamente las manifestaciones (económicas y políticas) de los conflictos sociales en las relaciones entre los Estados, y cómo afectan estas manifestaciones a las alternativas de conflicto o cooperación entre los mismos.

En base al mencionado objetivo general nos proponemos los siguientes *objetivos específicos*:

- Establecer en qué medida el período de alta conflictividad social, entre 2001 y 2002, significó un quiebre entre las diferentes alternativas de profundización de integración regional bosquejadas (MERCOSUR neoliberal / ALCA, y MERCOSUR neodesarrollista / UNASUR).
- Caracterizar, desde la perspectiva argentina, el período anterior y posterior al quiebre mencionado, entendiendo a estos como un primer y segundo momento del proceso de integración regional sudamericano.
- Comparar y diferenciar cualitativamente estos dos momentos a partir de documentos y tratados internacionales, y datos estadísticos relevantes.

- Analizar las transformaciones en las políticas de Estado y en la forma de Estado durante el período propuesto, focalizando en su nexos con el período de conflictividad mencionado y su impacto sobre las estrategias de integración estudiadas.
- Discutir críticamente las hipótesis que explican el cambio de rumbo de la integración sudamericana entre las diferentes alternativas a partir de los cambios de influencia relativa de Estados Unidos y Brasil en la región, contrastando éstas con la hipótesis propuesta en el presente proyecto: la influencia de la conflictividad social argentina luego del ciclo que culmina en 2001-2002 en el cambio de rumbo mencionado.

## 1.2. Delimitación del campo disciplinar

Al analizar los procesos de integración regional, en tanto mecanismos de cooperación y resolución de conflictos entre los Estados, es necesario comprender cómo éstos interactúan, y por qué lo hacen de determinada manera. Esta interacción ha sido estudiada desde la teoría de las Relaciones Internacionales, la cual se ha encontrado dividida entre diferentes tradiciones (o escuelas). Entendemos que las principales de éstas son la Realista, la Liberal y la teoría marxista del Imperialismo. Todas ellas han adoptado una forma moderna en las últimas décadas, basadas en los trabajos de autores como Waltz y Gilpin, Keohane y Nye, y los autores dependentistas. Las tres tradiciones entienden al Estado como el actor principal en la arena internacional (aunque la tradición Neoliberal también pone el foco en nuevos jugadores como las corporaciones transnacionales y las instituciones multilaterales). La escuela Realista lo concibe como una “coalición de coaliciones” (Gilpin, 1981), compuesto por miembros de la sociedad unidos en grupos de interés. La tradición Liberal define a los Estados en términos de su tipo de gobierno, y afirma que actuarán diferentemente si son regímenes totalitarios o liberales. La teoría marxista del Imperialismo toma la definición de Estado de Engels, quien lo

entiende como “el instrumento con que la clase capitalista explota el trabajo asalariado” (Engels, 2007).

La principal dificultad que presentan estas tradiciones es su interpretación del concepto de Estado como un mero agente, con una lógica hasta cierto punto autónoma de las relaciones entre los habitantes de los diferentes países, a quienes en todo caso simplemente representa. Esto es producto de la fetichización del concepto de Estado, que deriva de un entendimiento de las relaciones entre Estados como relaciones entre cosas. Habría que identificar dos momentos en esta cosificación del Estado. En un primer momento, al dejar de lado las relaciones sociales internas a éste y ser entendido como lo político autonomizado, aparece como cosa. Luego, en las relaciones entre Estados, los gobiernos aparecen asumiendo la representación de éstos, personificando las relaciones entre cosas.

Esta interpretación del Estado en tanto cosa puede ser superada entendiéndolo en tanto forma (modo de existencia) históricamente específica de las relaciones sociales capitalistas (Holloway, 1994). Esta forma, fruto de “la separación de la explotación (ejercida por el capitalista) del mantenimiento del orden social (ejercido por el Estado)” (Holloway, 2007), separación de la explotación económica respecto de la dominación política que implica la separación histórica de los productores de los medios de producción (Bonnet, 2009a), debe ser entendida “como el ‘momento de coerción’ sin el cual ninguna sociedad de clases podría existir” (Burnham, 2002).

Así, en tanto se entiende al Estado como expresión del antagonismo entre capital y trabajo, y al Estado nacional como ‘nodo’ en el flujo global del capital (Burnham, 2002), “los conflictos entre estados [particulares] deben ser entendidos como conflictos entre capital y trabajo que asumen más y más el carácter del poder nacional del capital sobre el trabajo” (Burnham, 1998). En tanto entendemos que el antagonismo entre capital y trabajo ejerce un efecto sobre la forma de Estado o sus políticas, entendido éste como la cristalización política de los conflictos sociales, los cambios en la forma de Estado o sus

políticas estarás, a su vez, influyendo en la relación de los Estados nacionales entre sí, tanto económica como políticamente.

Económicamente, estas manifestaciones aparecerán en el mercado mundial como resultado de las diferentes estrategias del capital de diferentes países, a través de la comercialización de mercancías, impactando en las balanzas comerciales, los tipos de cambio y la deuda. Políticamente aparece en las diversas iniciativas de cooperación o en el conflicto de las diferentes unidades políticas entre sí, o bien a través de cambios en la forma de Estado que influyen en la relación entre los diferentes Estados, o bien motivando a éstos a llevar a cabo diferentes políticas.

La dinámica de la acumulación capitalista asume características específicas en distintos períodos históricos y/o formaciones sociales, y su concepto remite a las nociones de régimen de acumulación y modo de regulación desarrollados por la escuela regulacionista, especialmente Michel Aglietta (ver Piva, 2012a, capítulo 4). Esta tradición entendía por *régimen de acumulación* a la articulación específica entre producción y consumo (cuyo rasgo central sería el mecanismo predominante de producción de plusvalía). Éste puede ser tanto extensivo (caracterizado por bajos incrementos de productividad, preponderancia de la producción de plus valor absoluto, un bajo nivel de consumo obrero), o bien intensivo (altos aumentos de productividad, predominio de la producción de plusvalor relativo y el consumo masivo). Sin embargo, estos regímenes de acumulación generan distintos tipos de desequilibrios, por lo que su funcionamiento prolongado depende de la existencia de formas institucionales capaces de regular este funcionamiento. Éstas codifican las relaciones sociales en el capitalismo (Altamira, 2006), y son el salario, la moneda, el estado, el comercio exterior y la organización del modo de trabajo, y según sus características y combinación definen el *modo de regulación*.

En este trabajo retomaremos sin embargo la recuperación crítica de estos desarrollos por parte de (Piva, 2012a) sintetizados en la noción de *modo de acumulación*, la cual se refiere al momento de la reproducción ampliada del

capital en tanto totalidad orgánica. El mismo se basa en una determinada relación de fuerzas entre las clases (la cual es su supuesto histórico) e incluye a la lucha de clases y al estado como otros tantos momentos de la misma relación social y no como exógenos a la acumulación.

En lo que sigue nos interesa detenernos principalmente en la forma institucional del comercio exterior, mencionada más arriba, también entendida como *modalidad de integración al régimen internacional*, o de *adhesión al régimen internacional*. La misma hace referencia a las relaciones entre los estados-nación y el espacio internacional, e implica opciones políticas tomadas en determinados períodos, más que relaciones puras de mercado. La elección de un régimen internacional, de una gestión del cambio y del grado de apertura a los capitales extranjeros definen la modalidad de inserción y la viabilidad de un régimen internacional (Boyer y Saillard, 1996). Así, las diferentes formaciones nacionales se integran y articulan internacionalmente en una división del trabajo, insertándose en modos internacionales de regulación (Becker, 1997).

Este sistema internacional (o sistema capitalista global) no puede considerarse ni como un modelo jerárquico ni como uno del estilo centro/periferia, sino más bien como un tejido o una red variable. Aquí, los movimientos de capital entre las formaciones nacionales son modificados por éstas y por sus regímenes de acumulación y modos de regulación, así como por las fuerzas sociales y políticas que éstos implican (Hirsch, 1995). El comercio exterior, en este contexto juega entonces un papel ambivalente, ofreciendo oportunidades, como insumos más baratos, financiamiento, mercados extendidos, y ciertas restricciones, como el acceso y la adquisición de nuevas tecnologías, la gestión de la moneda, la macroeconomía interna (Mistral, 1986).

Tanto la acumulación y la regulación requieren de una dimensión espacial. Tanto el capital monetario como el capital productivo requieren de una cierta *normatividad* para operar (derechos de propiedad bien definidos, además de una adecuada oferta de trabajo). Además la movilidad de los capitales y su despliegue está condicionada políticamente por regímenes arancelarios, de

tipos de cambio, etc. Estas normas legales se aplican sobre cierto territorio, el cual tiene nítidas fronteras. Tanto la configuración territorial de la regulación como el régimen de fronteras son objeto de estrategias y conflictos, como la modificación de las fronteras existentes o la creación de nuevos niveles territoriales de regulación, del cual las instituciones de la integración regional son ejemplo (Becker, 2002).

### 1.3. Estado de la cuestión

A partir de la década del noventa se impondría en la Argentina un nuevo paradigma de política exterior que rompía con la tradición de las últimas décadas. Éste consistía esencialmente en el alineamiento con las políticas de Washington siendo sus principales objetivos la atracción de capitales e inversiones extranjeras, así como el fomento al comercio exterior (Morgenfeld, 2012, capítulo 9). En ese sentido, el MERCOSUR fue entendido como un *instrumento táctico de expansión comercial*, bajo el paradigma del regionalismo para la globalización, es decir en tanto paso de transición hacia una mayor apertura y mediante el cual se podía ganar mayor confianza a través de la atracción de capitales, la radicación de inversiones, y se lograba un mejor posicionamiento para negociar áreas de libre comercio de mayor envergadura (Colombo, 2005). En este contexto, el acuerdo regional se constituyó como una Unión Aduanera con un Arancel Externo Común relativamente bajo, en un nivel intermedio que promoviera la radicación de inversiones en los países miembros, pero sin impactar negativamente en la competitividad y los costos de producción de los países miembros (Makler, 2001). Desde la perspectiva argentina predominó la premisa de que este armado regional no debía disputar con los Estados Unidos, apareciendo ambas visiones como complementarias y funcionales a los intereses de los grupos más poderosos (Katz, 2006).

Esta concepción aperturista del MERCOSUR encontraría entonces su parangón hemisférico en la propuesta norteamericana de la Iniciativa para

las Américas, rebautizada como Área de Libre Comercio de las Américas en 1994. Así se reafirmaba la idea de que la vinculación entre las naciones latinoamericanas, particularmente, debía darse a través del comercio exterior (puntualmente a través de la reducción de las barreras arancelarias y de la atracción de inversiones extranjeras), discutiéndose principalmente la apertura de mercados y orientando el crecimiento a partir del aumento de las exportaciones, bajo la concepción cepalina del Regionalismo Abierto, donde las políticas de integración debían estar guiadas por el objetivo de elevar la complementación y la competitividad internacional (Kan, 2014). El ALCA es presentado por los Estados Unidos en un momento en que el MERCOSUR parecía estar perdiendo cierto dinamismo, y contemplaba la reducción paulatina de los aranceles al comercio dentro del continente hasta su eliminación total, aunque dejando de lado las restricciones no arancelarias, las que debían discutirse exclusivamente en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, según argumentaban los negociadores del país del norte, ya que las entendían como una respuesta al proteccionismo de la Unión Europea y no en relación con América Latina. Este acuerdo, en tanto proyecto económico, financiero, comercial y tecnológico significaba un reforzamiento de la hegemonía política y estratégica de los Estados Unidos y conduciría a una mayor especialización productiva en el continente (Rapoport, 2002).

A medida que se profundizaba la crisis y se paralizaba la dinámica de la integración en el MERCOSUR, cobraba mayor fuerza el ALCA y la sumisión a los criterios y condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales de crédito y los Estados Unidos, de quien se esperaba apoyo político. Sin embargo, a fines de 2001, ante la indiferencia norteamericana en un contexto de crisis, el gobierno argentino se volcó en búsqueda del apoyo de la región.

Hasta entonces la dirigencia argentina había supuesto que el alineamiento político con los Estados Unidos tendría como contrapartida su apoyo en asuntos claves como inversiones, comercio y especialmente las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, aunque la indiferencia norteamericana

ante la crisis de 2001 demostró este supuesto como errado (Colombo, 2005). En un principio existía la intención, por un lado, de relanzar el MERCOSUR aunque sin confrontar abiertamente con los Estados Unidos, dando señales de querer encauzar las negociaciones por el ALCA aunque sea como medio de regateo frente a negociaciones puntuales con la Casa Blanca (Morgenfeld, 2013), y por el otro, de encaminar la relación con Brasil y reactivar el MERCOSUR tras el letargo en el que había entrado a partir de 1999, especialmente a partir del llamado Consenso de Buenos Aires en 2003 (Kan, 2013).

Sin embargo, a partir de una serie de hitos entre 2003 y 2005 (como el fracaso de la Ronda de Doha en Cancún y el mencionado Consenso de Buenos Aires en 2003, el fracaso de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey y la crisis de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR en 2004 y las tensiones en la cumbre Iberoamericana en 2005), se va a ir rediseñando el proceso regional con un rol destacado por parte de Argentina. En este período va a ir construyéndose la postura oficial de rechazo al ALCA, especialmente a partir de la reunión de la Ronda Doha de la OMC realizada en Cancún (Kan, 2014). Ya en la OMC se va dando una reconfiguración perjudicial para los países centrales, que en parte explica el *impasse* que atraviesa el proceso de liberalización comercial. Por una parte van apareciendo bloques de países periféricos (como el grupo de los 20 y el grupo de los 90), y por el otro los Estados Unidos no logran llegar a acuerdos con los otros países centrales sobre las reglas de competencia (Katz, 2006).

El acuerdo regional va a comenzar a ser utilizado como una herramienta para negociar en el ALCA, así como en otros foros multilaterales, como un eje sobre el que se articulan las negociaciones comerciales con otros bloques (Simonoff, 2007). El gobierno de Néstor Kirchner postulará negociar el ALCA desde el MERCOSUR cuestionando la apertura comercial indiscriminada, con la discusión sobre la eliminación de subsidios de los países centrales al agro como piso para recién ahí discutir la rebaja de aranceles en los sectores *sensibles* de los países periféricos. Este debate venía dándose en la Organización



Mundial del Comercio donde Argentina planteaba esta misma postura en conjunto con varios países del ex grupo Cairns (Kan, 2013).

Luego de la reunión de Mar del Plata de 2005, donde finalmente se rechaza el ALCA en la forma que Estados Unidos lo proponía y se venía negociando desde hace años, termina de definirse el nuevo rol que parece adoptar el MERCOSUR. Esta reunión constituiría un antes y un después en la integración regional (Kan, 2014). A partir de 2005 entonces, se darían unas relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos menos intensas que antes, a pesar de las expectativas positivas que a generó la gestión de Cristina Fernández a partir de 2009, quién previo a su asunción era percibida desde Washington con un perfil más internacionalista y menos confrontativo (Busso, 2010). En lo que respecta al bloque regional, a partir de 2005 cobrará fuerza en tanto unidad política, con el lanzamiento de la UNASUR, el afianzamiento de la postura conjunta en espacios multilaterales, y ciertas medidas simbólicas como la visita de Fidel Castro a la cumbre en Córdoba en 2006, además de la incorporación de Venezuela en 2012 como miembro pleno.

Al analizar el proceso de conformación y desarrollo del MERCOSUR, en tanto mecanismo de cooperación regional entre Estados, pueden diferenciarse claramente un primer momento neoliberal (Gambina, 2005; Katz, 2006), acorde al ideario del Consenso de Washington (Kan, 2009), y un segundo momento de replanteamiento y reposicionamiento del MERCOSUR en el contexto internacional, complementado, aunque de manera limitada, por un modelo ‘productivo y social’ (García Delgado, 2008) o “por políticas económicas neo-desarrollistas” (Katz, 2007). En su primer etapa se le reconoce un rol meramente económico, pero luego, “a partir de la crisis en los países de la región y del cuestionamiento al modelo neoliberal, la agenda regional otorgó una mayor prioridad a temas políticos y sociales” (Bizzonzero Revelez, 2008).

Desde un inicio los países miembros tuvieron expectativas disímiles. Argentina y Uruguay, en tanto veían la posibilidad de penetrar el atrayente mercado

brasileño, tenían intereses principalmente comerciales y económicos. Brasil, por su parte, consideraba al mercado ampliado bajo un objetivo estratégico de negociación internacional (Bouzas, 2003), especialmente con la Unión Europea y de manera defensiva frente a las intenciones de Estados Unidos (Salinas Robinson, 2007). Las diferentes estrategias de desarrollo encaradas por Argentina y Brasil habrían generado en el intercambio bilateral una división del trabajo con rasgos del modelo centro-periferia, ocupando el segundo el rol de centro y Argentina el de periferia (Ferrer, 2007). A comienzos de la década del '90 aparece en escena la iniciativa de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la cual “bajo el impulso hegemónico de los Estados Unidos y en base a un enfoque manifiestamente neoliberal y un énfasis en la economía de mercado [...] parecía iniciar [...] un ensayo de integración regional, de filiación predominantemente mercantilista” (Serbin, 2007). Sin embargo, el ALCA en su formato original se estanca en 2005 en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata (Kan, 2007) aunque permanece latente, en lo que algunos autores han llamado “ALCA de dos pisos” (Gambina, 2005) y otros “bilateralismo agresivo” (Bouzas *et al.*, 2007).

El MERCOSUR fue el espacio utilizado por sus miembros para plantear de manera unificada su oposición al ALCA a partir de la cumbre de Mar del Plata de 2005, así como para negociar en bloque en la Organización Mundial del Comercio (Kan, 2007). La pretensión de construir un espacio de unidad que abarque a toda la región sudamericana comenzó a plasmarse en la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, nacida en 2004, y predecesora de la actual Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) (Serbin, 2007). En 1993 Brasil había impulsado un emprendimiento similar llamado Área de Libre Comercio Sudamericana con un “entusiasmo directamente proporcional a la intensidad de la reticencia argentina para avanzar en el establecimiento de una unión aduanera en el Mercosur” (Bouzas *et al.*, 2007) aunque sin mayor éxito.

El abandono de un esquema de integración de corte neoliberal bajo las

doctrinas del Consenso de Washington, por un esquema pretendidamente neodesarrollista y el lanzamiento de la UNASUR, impulsados por un Brasil con una influencia creciente en la región ha tratado de ser explicado desde distintas perspectivas. Algunos autores analizan el replanteamiento de este proceso, y más ampliamente de las políticas neoliberales, como un factor exógeno a la región, derivado de la pérdida de interés norteamericano en el espacio latinoamericano (Serbin, 2007), luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 cuando Estados Unidos focalizó sus intereses geopolíticos en Medio Oriente y otras regiones (Serbin, 2009). Otros autores hacen hincapié en las ambiciones de Brasil de reposicionarse como líder sudamericano, oponiéndose a Estados Unidos en el armado regional (Bouzas *et al.*, 2007); y por último, otros lo explican como consecuencia lógica de la crisis del neoliberalismo (Rapoport y Musacchio, 2006), en tanto el MERCOSUR era concebido como una herramienta más dentro de la doctrina emanada del Consenso de Washington.

Puede entenderse que desde la óptica argentina estas hipótesis no logran explicar satisfactoriamente el proceso, más allá de tener algún grado mayor o menor de verdad. La intervención militar norteamericana en Medio Oriente no guarda una relación estrecha con la supuesta pérdida de interés en latinoamérica, así como el rol de Brasil en la región no sufrió cambios sustanciales con el ascenso al gobierno de Luiz Inácio “Lula” da Silva en 2003 (Salinas Robinson, 2007). Asimismo, también es discutible el argumento de crisis y quiebre del modelo neoliberal junto con las instituciones que lo acompañaron, ya que algunos autores entienden que ésta no significó una reestructuración del dominio capitalista bajo nuevas formas, sino una consolidación de la modalidad neoliberal bajo nuevas características (Astarita, 2007), y de todas formas no explica de suyo el abandono de un modelo impulsado por Estados Unidos y su reemplazo por otro traccionado por Brasil. Consideramos que estas hipótesis subestiman el impacto en las tendencias de integración regional de los cambios acontecidos en Argentina tras las jornadas de diciembre de 2001.

## 1.4. Hipótesis

Afirmamos como hipótesis que para entender el proceso descrito es esencial incorporar el análisis del conflicto social en Argentina en la década del '90 y los primeros años del nuevo milenio, para así poder explicar el quiebre de las negociaciones en torno al ALCA y el avance en la construcción de un modelo alternativo para Sudamérica impulsado por Brasil. Sostenemos que la oposición brasileña al plan de integración hemisférico propuesto por Estados Unidos ya estaba presente en la década de 1990, junto con sus intentos de lanzar armados alternativos, pero que ésta no podría haberse materializado de no haber sido por el apoyo de su mayor socio en la región, Argentina, y que éste apoyo fue fruto del cambio en las políticas de Estado y de las relaciones de fuerza sociales que se dieron en este último país con el proceso iniciado en las jornadas de diciembre de 2001 (Piva, 2007, 2011). En este sentido, sostenemos que los cambios fundamentales en las políticas de Estado y en la forma de Estado post 2001 en Argentina significaron una alteración en la manera en que éste se enfrentó a los procesos de integración regional y construyó alianzas con sus pares del continente.

En resumidas cuentas, presentamos como hipótesis que para comprender las continuidades y transformaciones en las alternativas de inserción regional de un país de las características de la Argentina reciente es necesario comprender cómo, 1) la conflictividad social desatada en el país durante el cambio de milenio implicaron cambios fundamentales en la forma de Estado y en las políticas estatales, y 2) estos cambios impactaron en el modo de inserción regional argentino, y más específicamente, en los acuerdos de integración regional en negociación.

## 1.5. Metodología de investigación

El proyecto de investigación propuesto se llevará a cabo, principalmente, mediante tres estrategias metodológicas: (i) mediante un trabajo de revisión bibliográfica, a fin de sentar las bases de nuestra propia investigación. Esta revisión consistirá en la interpretación, contrastación y análisis crítico de la bibliografía específica en lo referente al aspecto teórico de nuestro trabajo, asimismo como de la dinámica de las alternativas de integración a analizar, y de los conflictos sociales en Argentina en el período de relevancia; (ii) mediante un relevamiento de medios de prensa escrita (fuentes) publicados tanto en Argentina como en otros países de interés (principalmente Brasil y Estados Unidos) concentrándonos en los momentos de inflexión del proceso estudiado. También se procederá al relevamiento de los diferentes tratados internacionales (fuentes) firmados por Argentina en el mismo período, en lo referente a estrategias de integración, disponibles en la base de datos digital del Ministerio de Relaciones Internacionales argentino en su sitio web institucional, así como entrevistas periodísticas y notas de opinión realizadas por actores relevantes del período (especialmente cancilleres y asesores); (iii) mediante el abordaje e interpretación de datos estadísticos (variables e indicadores) que consideramos esenciales para describir la dinámica del proceso, especialmente sobre patrones y flujos de comercio, tipo de cambio, evolución de deuda pública y flujos de IED.

De nuestra hipótesis, presentada más arriba, se desprende como variable independiente la conflictividad social desatada durante fines de la década de los noventa y principios del nuevo milenio. Las variables dependientes que analizaremos en nuestro trabajo serán, entonces, las políticas de Estado y la forma de Estado en Argentina (antes y luego de 2001), por un lado, y los acuerdos de integración regional negociados por la Argentina por el otro.

A tal efecto nos proponemos analizar los siguientes indicadores: (i) datos estadísticos, especialmente patrones y flujos de comercio, evolución del tipo de

cambio, evolución de la deuda pública y flujos de IED, aunque no descartamos incorporar aquellos otros cuya relevancia se haga evidente con el desarrollo del trabajo o nos permitan enriquecer la dinámica que pretendemos describir, (ii) relatos de los actores, refiriéndonos especialmente a discursos, entrevistas y notas de opinión elaboradas por los actores (especialmente cancilleres, ministros y asesores, aunque no exclusivamente), donde se recabe información acerca de su percepción de los eventos de interés para esta tesis. Las fuentes que utilizaremos, entonces, serán fundamentalmente bases de datos estadísticas (como COMTRADE, Banco Mundial, Indec, el Centro de Economía Internacional, y aquellas otras que nos permitan abordar estos indicadores), aunque también nos referiremos a fuentes secundarias, especialmente trabajos de especialistas en comercio internacional quienes han analizado detalladamente estas dinámicas. También nos concentraremos en aquellos tratados firmados por la Argentina durante el período, fundamentalmente aquellos que gracias al análisis de estos años consideremos más importantes a los efectos buscados en nuestro trabajo, así como medios de prensa escrita, principalmente de Argentina (aunque también nos referiremos eventualmente a algunos de Brasil y los Estados Unidos), para describir los eventos sucedidos durante el período de inflexión que nos interesa analizar, así como para analizar entrevistas periodísticas y notas de opinión realizadas por los actores más relevantes durante esos años.

## CAPÍTULO 2

---

### Lo internacional: notas críticas sobre el sistema internacional de estados

---

“ Así se forma la gran masa de la nación francesa, por la simple suma de unidades del mismo nombre, al modo como, por ejemplo, las patatas de un saco forman un saco de patatas. ”

Karl Marx, *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, 1852

El mundo en el que vivimos se nos aparece como un mundo fragmentado. Fronteras de todo tipo se levantan entre sus habitantes y sus recursos y, encerradas en esas fronteras, naciones (y estados) aparecen interconectándose, desprendidas de los hombres y las mujeres que las habitan, conformando entre ellas la llamada *sociedad internacional*. Estas conexiones se desenvuelven como un entramado de relaciones que no necesariamente implican –y de hecho sólo en raras excepciones lo hacen– la guerra, sino que se desarrollan principalmente en dos ámbitos bien diferenciados. Políticamente, como relaciones de conflicto o cooperación en el ámbito de la arena internacional. Económicamente, como relaciones de intercambio y de comercio internacional en el mercado mundial. El estudio de estas relaciones ha conformado el cuerpo de la teoría de las Relaciones Internacionales.

En este primer capítulo nos interesa hacer una introducción crítica de las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales así como de sus categorías principales, para luego presentar los elementos teóricos que consideramos fundamentales para avanzar en este trabajo. Así, presentaremos en primer lugar a la tradición realista y a la tradición liberal, deteniéndonos posteriormente en su concepción del estado, la cual analizaremos críticamente. Luego presentaremos los elementos que el materialismo histórico y el análisis dialéctico tienen para ofrecer al análisis de las relaciones internacionales, problematizando el mercado mundial, la arena internacional, y al sistema internacional de estados como nuestro punto de partida para analizar las



Relaciones Internacionales.

## 2.1. El realismo y la lucha por el poder en un mundo anárquico

El enfoque realista ha sido durante mucho tiempo hegemónico en la interpretación de las Relaciones Internacionales. El mismo descansa sobre la premisa esencial de que el mundo en el que interactúan los estados es un mundo anárquico. Esto no significa que carezca de orden y sea caótico, sino que es anárquico en el sentido de que está compuesto de una pluralidad de estados que no están sujetos a ninguna autoridad superior que la de ellos mismos, por lo que se encuentran en una situación permanente de auto ayuda [*self-help*], siendo ellos los responsables de proveerse su propia seguridad. Los estados carecen de una jerarquía superior a quién acudir para resolver las disputas, por lo que en última instancia ellos mismos son su propio árbitro y juez.

Esta caracterización del medio ambiente internacional está sustentada por una interpretación *hobbesiana* del mundo, formando parte los estados nación del llamado *estado de naturaleza*, un estado de guerra latente, donde la lucha abierta puede estallar en cualquier momento, todos contra todos (Miranda, 1984). Al convivir las naciones en una situación generalizada de anarquía, cada estado procurará obtener su propio interés, si es necesario, a merced de los demás, por lo que entre ellos “el estado general es el de la guerra [...] si cada estado puede decidir por sí mismo cuándo usar la fuerza, la guerra puede estallar en cualquier momento” (Waltz, 1988, p. 151).

El estado se convertirá en la unidad de análisis primordial para el estudio de la política internacional, y más allá de que discrepen en torno a los orígenes del conflicto, todos los autores de esta tradición coincidirán (aunque con ciertos matices) en que la categoría básica y clave para desarrollar el estudio de la conducta de los estados es la búsqueda de *poder* (Miranda, 1986; Waltz,

2007).<sup>1</sup> En palabras de Hans Morgenthau, “[l]a política internacional puede ser definida como un esfuerzo constante para sostener y aumentar el poder de la propia nación, y para mantener bajo control o reducir el poder de otras naciones” (Morgenthau, 1948, p. 80). Asimismo, para Robert Gilpin, “el árbitro final de lo político es el poder” (Gilpin, 1984, p. 290).

Así, cada estado buscará obtener los mayores beneficios del sistema a través de la constante lucha por el poder, lucha en la que se encuentran sumergidos los demás estados que buscan del mismo modo obtener los mayores beneficios del sistema, “lo que genera un clima de perenne desconfianza e inseguridad, cuyo más eficaz antídoto parece ser el logro de una siempre mayor cuota de poder internacional” (Miranda, 1986, p. 92). En esta carrera, donde los estados parecieran estar sujetos a un juego de suma cero, la lucha por el poder sería una tendencia natural en el plano internacional dentro del marco teórico realista. De esta lucha surgirá la nueva distribución internacional de poder, que indicará cuáles son los estados más poderosos y cuáles los más débiles, estructurando así el escenario internacional. Esta distribución del poder no flota en el aire, sino que descansaría sobre una base económica, sustentada en los flujos de comercio, la ubicación de las industrias y la eficiencia, lo que evidencia la unión inextricable entre la lucha por el poder y la obtención de ganancias económicas (Gilpin, 1981). Sin embargo, esta referencia al basamento económico del poder suele ser meramente retórica, ya que rara vez aparece operacionalizada en los trabajos particulares de estos analistas —más allá de sus referencias al aspecto económico en tanto *un atributo más* de la construcción de poder—, y estos trabajos pueden prescindir sin mayores problemas de un tratamiento sistemático de este problema.

Se establece así una relación recíproca entre estado y poder. El estado es la unidad de análisis básica para la explicación de las relaciones internacionales, estando su conducta orientada hacia la mejora de su situación en la distribución

---

<sup>1</sup> “Para el realismo, el argumento analítico fundamental, la explicación básica sobre la conducta de los estados, es la distribución de poder en el sistema internacional y el lugar que ocupa un estado dado dentro de esa distribución” (Krasner, 1992, p. 39).

internacional de poder. Pero esta distribución está a su vez sustentada en las características internas de los estados, las cuales lo ubican a éste en una situación más o menos favorable, al momento de luchar por mantener o acrecentar su porción relativa de poder. En la alteración de esta estructura interna (propia o ajena) estaría la clave de la lucha entre los estados. Todos los actores del sistema internacional tendrían un deseo innato por obtener más poder, y nada puede hacerse para evitar la inclinación de éstos por ser *todopoderosos* (Mearsheimer, 2010).

Así, la categoría analítica esencial para la tradición realista para el estudio de la política internacional es el *poder*. Los estados, una vez asumidos como la unidad de análisis básica en el escenario internacional, estarían motivados en su política exterior esencialmente por la búsqueda del poder. En este sentido,

[l]os realistas creen que el poder es la moneda [*currency*] de la política internacional. Las grandes potencias, los principales actores para los realistas, prestan especial atención a la cantidad de poder económico y militar que tienen en relación con los demás. Es importante no sólo tener una cantidad substancial de poder, sino asegurarse de que ningún estado cambie bruscamente el balance de poder en su favor. Para los realistas, la política internacional es sinónimo de la política del poder (Mearsheimer, 2010, p. 78).

Kenneth Waltz entenderá al poder como la capacidad con la que un estado cuenta de afectar más a los otros estados que lo que éstos lo afectan a él, así “los grandes poderes dan a sus poseedores una gran influencia dentro de sus sistemas y la capacidad de actuar por sí mismos” (Waltz, 1988, p. 284). Hans Morgenthau lo entiende como una variable dependiente, entre otras cosas, “de la cantidad y calidad de los seres humanos en términos del tamaño y la calidad de la población, el tamaño y la calidad de los asentamientos militares, la calidad del gobierno, y, en particular, de la diplomacia” (Morgenthau, 1948, p. 80). De todas formas, más allá de las definiciones particulares que estos autores proponen, conceden que en última instancia el poder de un

estado termina siendo “simplemente las capacidades combinadas de un estado” (Waltz, 1995, p. 80).

En un mundo anárquico, donde dada la ausencia de una ley común o una policía imparcial, “los poderosos prevalecen sobre los débiles” (Aron, 1995), la acumulación de poder se vuelve un factor de primera importancia, al menos por cuestiones de seguridad (Waltz, 1988):

Temerosos de otros estados, y sabiendo que operan en un mundo de auto ayuda, los estados rápidamente caen en la cuenta de que la mejor forma de sobrevivir es siendo especialmente poderosos. El razonamiento es sencillo: mientras más poderoso sea un estado en relación a sus competidores, menos probable será que sea atacado (Mearsheimer, 2010, p. 80).

## 2.2. El internacionalismo liberal y el progreso hacia la paz perpetua

La tradición internacionalista liberal, principal rival teórica del realismo, sostiene que existe una tendencia unívoca hacia una mayor prosperidad a medida que evoluciona y se desarrolla el género humano, y esta creciente prosperidad no puede sino estar forjando un mundo cada vez más pacífico y cooperativo. Esta tradición tiene sus raíces en la teoría política liberal desarrollada desde el siglo XVII, principalmente en los campos disciplinarios de la filosofía política y la economía política. Entre los autores más influyentes de aquella tradición para el desarrollo del internacionalismo liberal se encuentran John Locke, David Hume, Adam Smith, Immanuel Kant, Thomas Jefferson, Jeremy Bentham, James Madison y Richard Cobden.

Son los autores liberales del siglo XIX quienes establecieron una relación directa entre la prosperidad de los pueblos y la paz de las naciones, propiciando esta prosperidad global una llamada *visión del mundo cosmopolita*, a través de los nuevos temas y preocupaciones a los que da lugar entre las gentes del

mundo, como pueden ser la administración del ocio, la educación, las artes y las ciencias (Onuf y Johnson, 1995). A través de su desarrollo histórico, el principio esencial que cobra fuerza en el pensamiento liberal es la importancia de la libertad del individuo, importancia que se ve reflejada en la relevancia otorgada al trato hacia los otros en tanto *sujetos éticos*, principio generador de diferentes derechos e instituciones (Doyle, 1983). “Gracias al florecimiento de la cultura y al acercamiento gradual de los hombres a un mayor consenso en derredor de principios” (Kant, 2007, p. 77) es que quedarían planteadas las bases para el desarrollo de relaciones pacíficas entre los pueblos.

La idea fundamental sobre la que descansa el pensamiento liberal es el *principio evolutivo*, según el cual las relaciones internacionales avanzan hacia un futuro de libertad, paz, prosperidad y progreso. Esto es factible ya que dada la naturaleza esencialmente buena del ser humano –aunque sobre este principio enfatizado por los autores internacionalistas no existe una coincidencia general con toda la tradición filosófica liberal–, la preocupación por el bienestar del otro hace el progreso posible. Esta transformación está desencadenada por la modernización (científica), y reforzada por la revolución en el campo intelectual que significa el pensamiento liberal. Sin embargo, si bien el mundo avanza hacia un futuro de paz y prosperidad, es necesaria la cooperación internacional para alcanzar estos objetivos, para lo que la sociedad internacional debería organizarse institucionalmente, y así poder avanzar en los esfuerzos colectivos necesarios (Kegley Jr., 1995; Salomón, 2002; Zacher y Matthew, 1995). Desde estas bases quedarían entonces planteadas las llamadas *tres influencias kantianas*: la democracia (Immanuel Kant se refiere, en términos estrictos, al principio republicano), el liberalismo económico y la cooperación internacional (Russett, 2010).

Dentro del pensamiento liberal existen diferentes corrientes que explican las formas en que esta sociedad mundial coopera para mitigar las potenciales relaciones de conflicto internacionales. Según las tres influencias kantianas, de las que se desprenderían las principales de estas corrientes, las democracias no

utilizan la fuerza entre ellas, las relaciones comerciales económicamente relevantes crean incentivos para el mantenimiento de la paz, y las organizaciones internacionales pueden constreñir a los tomadores de decisiones para orientar su acción hacia los objetivos pacíficos (Russett, 2010). Según Immanuel Kant,

la constitución republicana tiene, además de la pureza de su origen, por haber surgido de la sola fuente del concepto del derecho, la mira puesta en la meta deseada, a saber, la paz perpetua. La razón de ello es la siguiente. Si (como no puede ser de otro modo en esta constitución) es necesario el consentimiento de los ciudadanos para decidir si debería haber guerra o no, nada más natural que, puesto que son ellos los que tendrían que decidir soportar todos los males de la guerra (entre los que se cuentan ir a combatir en persona, pagar los costos de la guerra con sus propios bienes, enmendar con sacrificio la devastación que la guerra deja tras de sí y, finalmente, para colmo de males, hacerse cargo de una deuda que amarga la paz y que, a causa de incesantes guerras futuras, nunca puede ser saldada), mediten mucho sobre la decisión de comenzar un juego tan serio (Kant, 2007, pp. 52-53).

Las relaciones comerciales constituyen los incentivos a los compromisos morales ya que, según algunos autores, el derecho cosmopolita a la hospitalidad permite que más tarde o más temprano el *espíritu del comercio* florezca entre los pueblos (Doyle, 1986).<sup>2</sup> La interacción económica sostenida se convierte así en un medio de comunicación donde se intercambia información sobre las necesidades y las *preferencias* de los actores intervinientes, no sólo en lo relativo a los intercambios mercantiles específicos. Esta comunicación

---

<sup>2</sup> Según Immanuel Kant, “la naturaleza [...] une pueblos que el concepto del derecho cosmopolita no protegería de la violencia y de la guerra. Se trata del *espíritu del comercio*, que es incompatible con la guerra y que, tarde o temprano, se apodera de todos los pueblos. Como de entre todos los hombres subordinados al poder político (como sus medios), el *poder del dinero* bien puede ser considerado el más provechoso, los estados se ven compelidos (aunque ciertamente no por móviles morales) a promover la paz y frenar la guerra” (Kant, 2007, pp. 77-78).

incrementada potencia el mayor entendimiento, la empatía y la identificación mutua (Russett, 2010).

Según Immanuel Kant, los tres elementos de la federación pacífica (las *influencias kantianas*) se refuerzan mutuamente en la promoción de la paz, “los individuos desean ser libres y prósperos, así que la democracia y el comercio se expandirán, lo que lleva naturalmente al crecimiento de la ley internacional y a la organización para facilitar estos procesos” (Russett, 2010, p. 97).

### 2.3. El estado en las relaciones internacionales

Los autores realistas parten del supuesto de que el mundo está compuesto por una multitud de estados que se relacionan mutuamente, con miras a la satisfacción de su propio interés. Para Morgenthau, el estado se caracterizará por ser un actor racional, y por lo tanto, predecible (Barbe, 1987), aunque los autores de esta tradición no se detendrán en caracterizar y definir específicamente al estado en abstracto, y utilizarán *de facto* una definición webberiana en su análisis (Aron, 1995).

De todas formas, este intento de prescindir de un análisis del estado, a lo sumo superficial, no puede durar demasiado, y algunos autores avanzan en rústicos intentos por conceptualizarlo dentro de su marco teórico. Esto no hace más que poner de manifiesto la imposibilidad de concebir a los estados nacionales como meros agentes en el análisis de las relaciones internacionales, enfrentando a estos autores a la necesidad de ahondar en su definición para así tratar de *reforzar* y *robustecer* su carácter (aparente) de unidad última de análisis.

Robert Gilpin lo caracterizará como una “coalición de coaliciones” (Gilpin, 1981, p. 19), privilegiando un análisis centrado en la conformación interna de éste frente a un mundo exterior amenazante. Es interesante citar *in extenso* la génesis del estado que plantea este autor, para quien

en un mundo de recursos escasos y conflicto sobre su distribución, los

seres humanos se enfrentan entre sí como miembros de grupos, y no como individuos aislados. El *Homo sapiens* es una especie tribal, y la lealtad hacia la tribu para la mayoría de nosotros se ubica por encima de todas las demás lealtades, aparte de la familia. En el mundo moderno, le hemos dado el nombre de ‘estado-nación’ a estas tribus en competencia, y el nombre de ‘nacionalismo’ a esta forma de lealtad. Es cierto, el nombre, tamaño, y forma de organización de estos grupos en competencia entre los que se subdivide nuestra especie se alteran con el tiempo –tribus, ciudad-estados, reinos, imperios, estados-nación– debido a cambios en los factores económicos, demográficos y tecnológicos. Lamentablemente, sin embargo, la naturaleza esencial del conflicto entre grupos no lo hace (Gilpin, 1984, p. 290).

La característica que permitiría definir al estado sería su *impermeabilidad*, capaz de garantizar a los ciudadanos protección frente a las amenazas externas, ocupando el lugar que previamente había tenido el castillo o la ciudad fortificada, dado que “esa unidad que proporciona protección y seguridad a los seres humanos ha tendido a convertirse en la unidad política básica; las personas, en el largo plazo, reconocerán aquella autoridad, cualquier autoridad, que posea el poder de la protección” (Herz, 1957, p. 474).

Estos intentos de caracterizar al estado no hacen más que reforzarlo conceptualmente como una unidad aislada, identificándolo como el agente último e indiferenciado en las relaciones internacionales ya que, en los sistemas políticos internacionales, todas las unidades serían formalmente iguales (Waltz, 1988). Este intento por homogeneizar conceptualmente a los estados llevará a que, en lo referente a sus características, “[l]os realistas estructurales tratan a los estados como si fueran cajas negras: se supone que son iguales, salvo por el hecho de que algunos estados son más o menos poderosos que otros” (Mearsheimer, 2010, p. 78).

El liberalismo kantiano, por su parte, considera a los estados como las principales unidades morales, entendiéndolos como unidades colectivas de ciudadanos (Marey, 2007). Immanuel Kant entendía al estado en tanto este



comprendía una sociedad de hombres, ya que “no es (como lo es el suelo sobre el que se asienta) una propiedad (*patrimonium*). Es una sociedad de hombres sobre la que nadie más que ellos mismos tienen que mandar y de la que ningún otro puede disponer” (Kant, 2007, p. 41).

Así, el estado pasa a ser considerado como un actor colectivo y plural, y el cambio en los intereses del mismo se debería entender en el marco de la evolución en el tiempo de los intereses de los individuos que lo componen. La supervivencia y la armonía estatal, así, sólo ocuparían un lugar subsidiario a éstos (Zacher y Matthew, 1995).

Como vemos, para ambas tradiciones, así como para toda la disciplina de las Relaciones Internacionales, la conceptualización del estado es central. Para el realismo se entiende al estado como una *coalición de intereses* o como aquella entidad capaz de garantizarle la seguridad a sus integrantes, mientras que para los autores liberales el estado estará representando la unidad de los intereses individuales, es decir, la unidad colectiva de ciudadanos, siempre que se respeten las libertades republicanas.

Esta concepción del estado, para ambas corrientes, impactará directamente en las distintas formas que entienden (o malentienden) la relación entre el estado y la sociedad –y por extensión, la relación entre el estado y la sociedad internacional. Mientras que para la tradición realista el estado es claramente la unidad última de análisis, para la tradición liberal la unidad última de análisis será el individuo.<sup>3</sup> Para esta última tradición, el estado se insertará en el sistema internacional en tanto representante de los intereses de los individuos que lo componen.

Para la tradición realista, el estado formará parte de un medio ambiente hostil en el que depende de sí mismo para sobrevivir, por lo que la evaluación de su poder relativo –es decir, sus *capacidades combinadas*– lo ubicará en determinada posición del *ranking* internacional de estados. La ubicación en

---

<sup>3</sup> Esto permite un cosmopolitismo sustentado, en última instancia, en las disposiciones individuales, capaces de trascender las divisiones estatales-nacionales.

este ranking expresará la seguridad relativa con la que cuenta ese estado, y por lo tanto la necesidad de incrementarla o no. Para los autores liberales, en cambio, el estado en tanto unidad colectiva de ciudadanos estará expresando la suma de sus intereses individuales. Así, el desarrollo de relaciones pacíficas entre los ciudadanos de los diferentes estados a través de, por ejemplo, el comercio les permitirá a éstos *conocerse mejor* y así promover relaciones pacíficas.

En este esquema se repiten operaciones lógicas similares pero opuestas que, si bien ya desarrollamos en otro lado (Jaquenod, 2013a), nos interesa introducir brevemente aquí, ya que nos permitirán seguir avanzando en el razonamiento. Estas operaciones consisten en la conexión de diferentes *instancias* de razonamiento por determinados conceptos o conceptualizaciones, *determinando* para todos los casos la inserción internacional de determinada forma.

La tradición realista utiliza el concepto de *poder* para conectar el escenario internacional con el comportamiento del estado. Entiende a la sociedad internacional como un espacio anárquico, de guerra latente de todos contra todos, donde cada estado se ubicará en un lugar determinado de una suerte de *ranking* internacional de estados en base a su consideración relativa de poder. En otras palabras, la lógica mediante la cual se entiende la inserción internacional de cada estado es *desde lo externo hacia lo interno* (o bien desde afuera hacia adentro). Las relaciones de poder internacionales, si bien se originan en características internas a los estados, al funcionar como variables relacionales se estructuran por fuera de éste conformando esta especie de *ranking* internacional con el poder como principio ordenador. Es la lucha de los estados por ubicarse en la cima de dicho *ranking* o por lo menos no perder posiciones (y así sentirse seguros en un mundo anárquico) la que condiciona su política externa.

La tradición liberal, en cambio conectará a los individuos con la sociedad internacional a través de sus intereses o preferencias. El estado, en tanto

comunidad de individuos, expresará en el escenario internacional la suma de los intereses de los individuos, y en base a ella desarrollará sus relaciones con los otros estados. En este caso se ve una inserción internacional *desde lo interno hacia lo externo* (o desde adentro hacia afuera). Para estas dos tradiciones, principales rivales teóricas en la disciplina de las relaciones internacionales, podemos ver así operaciones lógicas similares pero opuestas en funcionamiento. Son las preferencias de los individuos las que determinan las preferencias estatales (siempre y cuando estos estados estén regidos por principios liberales, donde la *voluntad* general impere por sobre los *caprichos* personales, las que a su vez rigen el comportamiento de las naciones en la sociedad internacional.

### 2.3.1. Estado y fetichismo en las relaciones internacionales

Así el estado, en tanto unidad básica de análisis para ambas tradiciones, va a adoptar un carácter clave para la disciplina de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, a partir de su fetichización, veremos enseguida que las tradiciones clásicas de esta disciplina van a proceder de manera diferenciada con el mismo. Mientras que para la tradición realista el estado se convertirá en una *cosa*, la tradición liberal llegará al extremo de casi hacerlo desaparecer.

Para la tradición realista, como dijimos, cobra una relevancia central el poder, el que supone una conceptualización fetichizada o cosificada del estado donde sólo convirtiéndolo en un verdadero *fetiche*, “un objeto endemoniado, rico en sutilezas metafísicas y reticencias teológicas” (Marx, 2008, p. 87), pueden argumentar que la fuerza motora de la política internacional es la búsqueda del poder. Al estado se lo trata como una cosa, como una cosificación de las relaciones sociales, para luego aparecer los hombres (los gobernantes) como representantes de estas *cosas* (portadoras de *poder*) en la sociedad internacional relacionándose unos con otros, adoptando “para los hombres, la forma fantasmagórica de una relación entre cosas [...] sólo la relación social determinada existente entre aquéllos” (Marx, 2008, p. 89). Aquí se da la

doble conversión clásica del fetichismo, donde en primer lugar las relaciones entre personas aparacen como relaciones entre cosas, y al mismo tiempo las relaciones entre cosas aparecen como relaciones entre personas. En este caso, las relaciones entre sociedades (o *pueblos*) aparecen como relaciones entre los estados contemporáneos, y al mismo tiempo, las relaciones entre estos estados aparecen como relaciones entre los dirigentes que los personifican.

Con el estado pareciera repetirse lo que Karl Marx analiza para el caso de la mercancía, a la que al igual que otras categorías de la economía política, como el capital y el suelo, pareciera atribuírseles poderes mágicos, convirtiéndolas en los sujetos del proceso social. “[E]n la sociedad burguesa, las personas viven en un mundo ‘encantado’, en el que tiene lugar la ‘personización de las cosas’: los sujetos del proceso social no son las personas, sino la mercancía, el dinero y el capital” (Heinrich, 2008, p. 188). Siguiendo a Žižek, en la dialéctica del fetichismo de la mercancía Karl Marx nos da la *clave* para comprender diferentes fenómenos del capitalismo, fenómenos que parecieran tener poco o nada que ver con la economía política (Žižek, 2012).

Los autores realistas, por un lado, cosifican al estado, lo transforman en una *cosa*, estática, donde lo único que importa es que algunos son más poderosos que otros y por lo tanto, el imperativo bajo el que se encuentran para sobrevivir es el de acumular cada vez más poder garantizarse la supervivencia, especialmente más poder que los otros estados. La relación entre la sociedad internacional y los estados, es la de una relación entre estados-cosas, conectados externamente por la lucha competitiva por acumular una porción relativa de cada vez más poder en un juego de suma cero, donde la cuota de poder que un estado gana es la seguridad relativa que su vecino pierde. Para el liberalismo se da una operación similar, aunque aquí el estado en lugar de aparecer como una cosa, llega a casi desaparecer. Donde la unidad última de análisis son los individuos y sus intereses, el estado aparece aquí como un mero mediador de esos intereses en disputa. Desde una visión contractualista, el estado en la tradición liberal llega a prácticamente disolverse como un contrato entre los

individuos que lo componen.

La caracterización realista del estado (su cosificación) nos lleva al problema de su ahistoricidad. No es de extrañar la (delirante) sospecha de Robert Gilpin, para quien “si, de alguna forma, Tucídides fuera traído entre nosotros, él (siguiendo un apropiado curso de geografía, economía y tecnología moderna) debería tener escasos problemas en entender la lucha por el poder de nuestra época” (Gilpin, 1981, p. 211).

Convirtiéndolo en una cosa, en una *caja negra* en palabras de Mearsheimer, los autores realistas pierden de vista que el estado es forma (modo de existencia) de *determinadas* relaciones sociales, y por lo tanto pierden de vista su carácter histórico, permitiéndose comparar analíticamente los intereses de los estados del siglo XX con aquellos de las ciudades-estado griegas de la época de la guerra del Peloponeso del año 400 antes de Cristo. A ningún experto en historia antigua o medievalista avezado se le ocurriría comparar la forma de relacionarse internacionalmente de la Atenas de Pericles, o a la España de los Reyes Católicos con la del Reino Unido de William Gladstone o los Estados Unidos de George Bush hijo (ni al mismísimo Ignatius J. Reilly, nos atrevemos a aventurar).

Subsidiariamente, este concepto de poder, al sustentar relaciones entre los estados como si fueran las entidades últimas en el plano internacional, funciona como una categoría que en última instancia termina desprendiéndose de todo sustento material (en el sentido de las capacidades combinadas de los estados) y, saltando de una característica a otra podría referirse tanto a inclinaciones psicológicas (como en los realistas) como a determinaciones estructurales disquicelestiales (como en los autores neorrealistas). Dicho de otra manera, más allá de que el poder efectivamente pueda radicar en la posesión de ciertos atributos que serían medios, armas, en la lucha o la competencia, en los términos analíticos realistas el fundamento de la categoría de poder salta de una justificación a otra (población, capacidad armamentística, capacidad industrial, posesión de arsenal atómico, nivel de desarrollo económico e incluso

características geográficas) respondiendo a las conveniencias particulares del analista. Así, la *ad hocidad* de la categoría *poder* le permite convertirse en un atributo casi metafísico de los estados capaz de sustentar su pertenencia o ubicación en este selecto *club* de grandes potencias o *ranking* internacional. En otras palabras, cualquier censo nos puede decir con precisión la cantidad de habitantes de un estado, cualquier análisis de inventario el arsenal con que cuenta, algún economista podrá decirnos el PBI de los diferentes estados o un geógrafo podrá decirnos la cantidad de kilómetros cuadrados sobre los que se extiende su territorio, pero el poderío de ese estado no está debajo de ninguna piedra, dentro de ningún libro de contabilidad ni escondido en alguna fórmula econométrica. El estadista sabe que su estado es más o menos poderoso, pero no sabe por qué lo es, simplemente sabe que lo es y eso es lo que le importa.

Paul Kennedy, por ejemplo, al analizar el sistema internacional de estados previo a la primera guerra mundial, justifica la pertenencia de los estados al club de los poderosos por las razones más diversas (Kennedy, 1989). Para mencionar sólo unos ejemplos, la pertenencia de Japón en este selecto club puede justificarse por su posición aislada del resto de los estados en conflicto, pero el poder alemán radica en estar ubicado precisamente en medio del polvorín. Para calcular la población de los países en conflicto con el fin de medir el poder de Gran Bretaña se incorpora a los habitantes de las colonias (lo que totaliza un cuarto de la población mundial), pero se los excluye para justificar el poderío Ruso. Si bien es innegable que en el sistema mundial de estados, algunos son más poderosos que otros, siguiendo este criterio se podría argumentar casi que *cualquier* estado es más poderoso que otro, descansando la elección de la característica definitoria del poder en las necesidades propias del analista en cuestión. Lo que hacen los analistas realistas es, primero ubicar los países dentro del *ranking* o del *club de los poderosos*, y luego justificar su inclusión con definiciones *ad hoc* de su poder.

Los autores liberales aparentemente salvarían esta cuestión presentando

una versión donde el estado no aparecería como la entidad última de análisis, sino que su accionar estaría dado en relación a los deseos de los habitantes que lo conforman. Así, el estado aparece como una entidad mediadora de los intereses y las preferencias de sus habitantes, idea sólo sustentada por una concepción romántica e ingenua del funcionamiento de la democracia burguesa y del estado capitalista, donde se esconde su concepción clasista.

Todo antagonismo entre capital y trabajo desaparece, junto con la necesidad de que este antagonismo cobre una forma diferenciada en el estado, permitiendo que el estado aparezca como una entidad compuesta de diferentes actores capaces de acomodar sus intereses en disputa, tomando la noción de *ciudadanía* un rol central en la igualación legal de estos actores individuales, obscureciendo cualquier conflicto de clase. Aquí podemos adelantar que donde los mecanismos de trabajo gobiernan la libertad humana, la existencia de clases contradice la propia libertad (Marcuse, 1997), y en esta sociedad de clases la burguesía ejerce el dominio económico, y junto con él, el político y cultural (Korsch, 2004).

De todas formas, la propia confianza de los autores de esta corriente en el desarrollo de los principios liberales como promotores de la paz los *atan* a estos mismos desarrollos, más allá de los individuos que parecieran estar en la base de su análisis. La paz no se entiende entonces por los deseos de los individuos, sino por la expansión del libre comercio y la democracia, los que gobiernan la acción del estado por encima de los deseos de los individuos que lo componen.

Tanto para los autores realistas como liberales, entonces, prima una malinterpretación de la relación entre la sociedad y el estado, y como dijimos más arriba, por extensión, del estado y de la sociedad internacional.

## 2.4. Elementos para el análisis internacional desde el materialismo histórico

Uno de los principales impedimentos del marxismo para constituirse como una alternativa teórica dentro del campo de las Relaciones Internacionales fue su incapacidad de ofrecer una interpretación enteramente coherente y unificada de *lo internacional*. De todas formas, la teoría del imperialismo ha sido la única variante capaz de ofrecer interpretaciones alternativas frente a las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales, aunque obviamente desde una perspectiva más acotada que aquellas.<sup>4</sup>

La teoría clásica del imperialismo de comienzos del Siglo XX (cuyos exponentes principales son, a nuestro entender, Vladimir Lenin y Nikolai Bujarin) puede resumirse, siguiendo a Astarita (2009), en algunas pocas ideas claras y vinculadas. El imperialismo (i) sería una nueva etapa del capitalismo, surgida hacia fines del siglo XIX, junto con el monopolio, (ii) esta tendencia hacia la monopolización operaría en el plano nacional, (iii) dentro de estos países se daría un estancamiento de las fuerzas productivas, lo que generaría la necesidad de una exportación de capitales hacia la periferia, (iv) en estas economías se estaría dando una fusión entre el capital bancario (dominante) y el industrial, (v) la respuesta de los capitalismos más adelantados frente a este estancamiento sería la conquista de la periferia y la empresa colonial, y (vi) las guerras entre las potencias serían inherentes al capitalismo monopolista por la competencia colonial.

Según Lenin (2009, p. 193),

[l]o característico para el imperialismo consiste precisamente en la

---

<sup>4</sup> A diferencia de sus contrapartes realista y liberal, la tradición marxista del imperialismo no ha logrado componer un *corpus teórico* relativamente unificado y coherente en lo que a las relaciones internacionales se refiere. Hablar de *tradición* marxista del imperialismo implica entonces un ejercicio de abstracción de importantes diferencias entre un conjunto de lecturas cuya matriz común se encuentra en las tesis sobre el imperialismo.



tendencia a la anexión *no sólo* de las regiones agrarias, sino también de las más industriales (apetitos alemanes respecto a Bélgica, los de los franceses en cuanto a Lorena), pues, en primer lugar, el reparto definitivo del planeta obliga, al proceder *a un nuevo reparto*, a tender la mano hacia *toda clase* de territorios; en segundo lugar para el imperialismo es sustancial la rivalidad de varias grandes potencias en la aspiración a la hegemonía, esto es, a apoderarse de territorios no tanto directamente para sí, como para el debilitamiento del adversario y el quebrantamiento de *su* hegemonía.

Existe una matriz común entre el realismo y la tradición marxista del imperialismo de la que es consciente Alex Callinicos (2007). Para este autor, un *momento realista* es necesario en el análisis marxista de las relaciones internacionales, ya que en el imperialismo económico estarían conviviendo dos lógicas, la de competencia económica y la geopolítica. Esta última se puede rastrear, además de una subyacente concepción instrumentalista del estado que tiende también a cosificar al mismo, de una de las separaciones que encuentra Marx en la sociedad capitalista, la existencia de múltiples capitales en competencia (la otra separación es aquella entre los productores directos y los medios de producción). Esta competencia geopolítica se ha subsumido bajo la competencia entre capitales, y por lo tanto se ha convertido en una especie de ella. Aquí aparece entonces el *momento realista* necesario al marxismo, según Callinicos, con la salvedad de que su fundamento se encuentra en el conflicto clasista y en la tendencia del capitalismo a las crisis.

Esta tradición ha sido acusada desde el *mainstream* de la disciplina tanto de *economicista*, en tanto reducción de los asuntos internacionales “a cuestiones de ganancias o pérdidas económicas” (Dougherty y Pfaltzgraff, 2001, p. 428), como de *politicista*, en tanto conversión leninista del marxismo desde “una teoría de la economía doméstica a una teoría de las relaciones políticas internacionales de los estados capitalistas” (Gilpin, 1987, p. 38). Si bien no adherimos a estas críticas, es cierto que la reducción del marxismo a la teoría del imperialismo no ha hecho más que contener los elementos potenciales

que el análisis marxista puede ofrecer tanto al campo disciplinar como a los análisis específicos de los fenómenos globales concretos de este nuevo siglo. Esta teoría fue fundamental para comprender un momento de la historia universal, en especial *políticamente*, pero tiene poco que ofrecer al análisis contemporáneo de las relaciones internacionales, donde en el mercado mundial prima el intercambio de equivalentes (y no el pillaje colonialista por parte de *trusts* y empresas monopolistas), así como el libre movimiento de capitales, supuestos que dificultan el sostenimiento de la teoría adelantada por Lenin y Bujarin a comienzos del siglo XX.

Esta reducción, es decir, entender que la única forma de aplicar las categorías marxistas en las Relaciones Internacionales es a través de la teoría del imperialismo, es uno de los problemas con los que se enfrenta la construcción de una *teoría crítica* de esta disciplina. Otro de estos problemas, y muy difundido, es la reducción de las relaciones internacionales a una suerte de empirismo sociológico, donde se desconecta muy fácilmente el concepto de clase de las relaciones sociales de producción, apareciendo el conflicto clasista simplemente como una suma de *intereses* en competencia en una metodología de corte *weberiana* (Burnham, 2002).

En este sentido, y siguiendo a Halliday (2002), hay cuatro aspectos del marxismo que tomados en su conjunto pueden ayudarnos a construir una base al momento de plantear una alternativa crítica a las Relaciones Internacionales y que a menudo son, o bien pasados por alto, o bien minimizados o caricaturizados. Estos son, (i) su carácter material, (ii) su énfasis en los procesos históricos, (iii) la centralidad de las clases, y (iv) el lugar del conflicto en el análisis.

El primero de estos puntos, el carácter material que debe revestir el análisis, pone en el centro del juego el contexto socioeconómico en el que se realiza cualquier actividad humana, por lo que en el espacio internacional el análisis cambia el foco desde las relaciones entre los estados en sentido abstracto a las relaciones entre formaciones sociales. Así el énfasis en los

procesos históricos en los que estas sociedades se desenvuelven (segundo de los aspectos mencionados) se vuelve central al análisis, ya que cualquier sociedad contemporánea se encuentra condicionada por los problemas y las tendencias heredadas del pasado.

Por su parte, la centralidad de las clases sociales cobra importancia al ubicar a los estados en un contexto sociohistórico y de clase concreto, y no ya como un mero agente en sí mismo. Al ser el estado burgués un *estado clasista*, se hace evidente que las clases han estado siempre allí, actuando tanto a nivel nacional como internacional. Privilegiar el análisis de clase por sobre el de estado, “no rechaza al ‘estado’ como categoría, sino que ve a las relaciones entre estados nacionales en términos de relaciones sociales antagónicas que constituyen a los estados como momentos políticos de la composición global de las relaciones de clase” (Burnham, 2002, pp. 123-124). Finalmente, el cuarto de estos puntos es el rol del conflicto para el estudio de los desarrollos internacionales, donde el mismo no aparece sólo como inevitable, sino como un factor dinámico esencial para comprender el sistema internacional.

En relación a esto último, uno de los principales aspectos que privilegia el análisis dialéctico es la centralidad en el carácter contradictorio de la sociedad, y en el hecho de que si nuestro interés es lograr comprender esta sociedad, este carácter contradictorio debe reflejarse en nuestro modo de pensar. Así, las contradicciones no deben ser entendidas como *pasos-en-falso* lógicos, sino como momentos capaces de capturar los verdaderos antagonismos en el mundo, tanto históricos como sociales, y no deben ser enfrentadas como opuestos absolutos sino como potencialmente solucionables o superables, lo que transforma a este problema en uno práctico más que teórico (Teschke y Heine, 2002).

Estos cuatro puntos o aspectos que el materialismo histórico tiene para ofrecer al estudio de las relaciones internacionales no desentonan con los aportes recientes del *marxismo abierto* para una renovación *crítica* de la tradición marxista, complementándose mutuamente y reforzando así el intento de apro-

ximarse críticamente al análisis de las relaciones internacionales. Siguiendo a Burnham (2002) estos son, (i) el rechazo a cualquier tipo de determinismo, (ii) un enfoque metodológico centrado en el análisis de la *forma*, y (iii) el rechazo de las metodologías basadas en el positivismo.

El rechazo a cualquier tipo de determinismo está basado en la reafirmación de la centralidad de la lucha de clases. El concepto de clase, analíticamente anterior a las formas políticas, económicas e ideológicas que las relaciones sociales adoptan, hace posible la conceptualización de la complejidad de las relaciones entre lo económico y lo político en tanto formas (o modos de existencia) complementarias de la relación de clase fundamental, sin necesidad de recurrir a un pluralismo teórico pragmático. El enfoque metodológico basado en el análisis de la *forma*, en tanto modo de existencia de las relaciones sociales, relaciones sociales existentes sólo en y a través de las formas que adoptan, permite superar el economicismo monocausal determinista de las explicaciones del tipo base/superestructura. Estas pueden ser interpretadas entonces como un nivel provisorio de abstracción y reemplazadas “con la noción dialéctica de que las relaciones de producción sólo existen en la forma de relaciones económicas, legales y políticas” (Burnham, 2002, p. 115). Finalmente, el rechazo de las metodologías positivistas refuerza el rol de una teoría crítica, centrada en el análisis de la conexión interna entre fenómenos que a simple vista aparecen como independientes, entendiendo que son las relaciones sociales entre los hombres las que asumen la apariencia fantástica de relaciones entre cosas.

### 2.4.1. El mercado mundial y la arena internacional

Para avanzar en una lectura crítica de las Relaciones Internacionales necesitamos entonces avanzar sobre lo expuesto anteriormente, entendiendo que si bien las relaciones capitalistas se estructuran globalmente, una de las formas en las que la relación de capital se nos presenta es en la apariencia de un antagonismo entre estado y mercado —vulgarmente entendido como

un juego de suma cero—, antagonismo que se proyecta globalmente como una oposición entre el mercado mundial y los estados nacionales (Bonnet, 2011). El mercado mundial aparece compartimentado en diferentes estados en competencia, cuya contracara política pareciera ser la arena internacional. En otras palabras, las relaciones entre los estados aparecen desarrollándose económicamente a través del mercado mundial, y políticamente a través de la arena internacional (o el sistema internacional de estados), como si fueran espacios diferenciados, conectados externamente.

Para poder avanzar en la crítica propuesta es necesario que revisemos esa suposición, tomando como punto de partida aquello que aparece como *lo común* a esos espacios, al mercado mundial y a la arena internacional. Esto común son justamente los múltiples estados en competencia entre los que esta compartimentado lo internacional, o bien *el estado* a secas. Si abordamos al estado en tanto *forma*, es decir como fruto de la “separación de la explotación (ejercida por el capitalista) del mantenimiento del orden social (ejercido por el estado)” (Holloway, 2007, p. 25), separación de la explotación económica respecto de la dominación política que implica la separación histórica de los productores de los medios de producción (Bonnet, 2009a), podemos entenderlo como el momento de coerción sin el cual ninguna sociedad de clases podría existir (Burnham, 2002).

Siguiendo a Bonnet (2008), la forma es el modo de existencia de un contenido particular, en este caso unas relaciones sociales inherentemente antagónicas. Estas relaciones sociales adoptan diversas formas: formas políticas como el estado, o formas económicas como el mercado. El concepto de *forma de estado* se refiere a las características que el estado capitalista adopta en un determinado período histórico y territorio nacional (o territorios). Estas características se estructuran a partir del modo específico que adoptan las relaciones de dominación en su seno, y su articulación con las relaciones de explotación, esto es la relación entre los distintos poderes del estado-nación y la relación entre el estado y el mercado, es decir, “la manera específica en que

se articula esa unidad-en-la-separación entre lo político y lo económico en el propio estado” (Bonnet, 2015, p. 118).

En las relaciones internacionales, el concepto tradicional de poder supone un estado cosificado: un estado que aparece como una *cosa*, es decir, cosificación de las relaciones sociales (de dominación, podemos agregar) en torno a las que está constituido. En la sociedad capitalista, los hombres se relacionan entre sí de múltiples maneras, siendo la relación vertical entre capital y trabajo (antagónica) la principal de ellas, por lo menos en los términos analíticos propuestos. Este antagonismo es constitutivo de la sociedad capitalista, y adopta diferentes *formas*, o modos de existencia. En el estado, una de estas formas, esta relación antagónica entre capital y trabajo aparece *cosificada*, *solidificada* y como tal *lanzada* al espacio internacional.

Allí el mercado mundial no es otra cosa que la suma de diferentes mercados nacionales, los que se podrían agrupar y desagrupar de diferentes maneras, como uniones aduaneras, zonas de libre comercio, asociaciones entre zonas de libre comercio, de las que se pueden sumar y restar (la Europa de los seis, de los nueve, de los quince, el Brexit, Grexit). La arena internacional también aparece como una suma de estados nacionales, que se parte en bloques (occidental, oriental), en mundos (primero, segundo, tercero), en continentes (tres Américas, Europa, Asia y Eurasia). Lo común a todas estas afirmaciones es que lo internacional aparece como una gran sumatoria de unidades (estados) o *cosas*, en el que podemos incluir o excluir a cualquiera de ellas para afinar nuestro objeto de estudio. Los gobernantes, en tanto presidentes de determinado país, primeros ministros, o embajadores, aparecen como representantes de estos países, pronunciándose en nombre de los mismos y de sus intereses. Los hombres (gobernantes, en este caso) asumen la representación de estas *cosas* en tanto agentes relacionándose con otros agentes de su misma naturaleza, es decir, unos frente a otros (sea en el mercado mundial o en la arena internacional) los estados aparecen todos como iguales, aunque bien sabemos que no lo son.

Las relaciones sociales entre hombres (antagonismo entre capital y trabajo que se solidifica en el estado) asumen entonces la forma fantástica de relaciones entre cosas (las relaciones entre los diferentes estados en el mercado mundial o la arena internacional). Para entender el carácter de las relaciones sociales dentro del capitalismo es clave analizar este proceso (Burnham, 2002). Al aparecer el estado como una cosa representada por sus gobernantes, como unidad, el mundo se refleja como una suma, como una aglomeración de estados nacionales (Holloway, 1993), una agregación y aglomeración de estados-cosas con relaciones mutuas de exterioridad. La territorialización de las relaciones sociales juega, en este sentido, un rol central, ya que este sistema mundial de estados, en lugar de un agregado de unidades compartimentadas puede entenderse como un sistema único donde el poder estatal está *localizado* en entidades territoriales (Picciotto, 1991), entidades que fracturan la sociedad mundial y aparecen como estados en competencia.

Debemos correr entonces el punto de partida, desde el estado hacia las relaciones de clase, dominadas por las relaciones de producción y los procesos de acumulación capitalista, como nuestro nuevo punto de partida para una lectura *crítica* primero del estado (Picciotto, 1991) y de la teoría de las relaciones internacionales después.

#### **2.4.2. El sistema internacional de estados como punto de partida**

El estado en tanto estado-nación (descendiendo un poco en el nivel de abstracción), es entonces una parte integral del sistema internacional y del mercado mundial. En tanto entendamos al mercado mundial como la esfera de movilidad del capital y a la ley del valor como operando globalmente, necesitamos tomar al sistema internacional y al mercado mundial como el punto de partida para analizar el desenvolvimiento de los estados-nación y sus relaciones entre sí. Estos últimos constituyen entonces una particularización del todo global que aparece escindido en mercado mundial y sistema interestatal,

un particular que sólo puede entenderse a partir de las circunstancias y precondiciones históricas que permiten su desarrollo (entre ellas su ubicación en el sistema internacional de estados y en la división internacional del trabajo, las cuales no vienen *dadas*), una particularización del capital global en capitales nacionales, con órganos políticos y características propias y distintivas. Según esta perspectiva, debemos tomar al estado nacional como el representante y garante del modo de producción dominante, dentro de unas fronteras definidas históricamente. Los estados en el sistema internacional se encuentran entonces *separados, pero atados*, en tanto particularizaciones diferentes de un general común, *lo global* (von Braunmühl, 1978).

Al entender al estado como modo de existencia de las relaciones capitalistas, la supervivencia del mismo pasa a depender de su capacidad para asegurar la reproducción de estas relaciones de clase dentro de sus fronteras, incluso más que de las amenazas externas desde otros estados. No hay mejor ejemplo en este punto que recordar la alianza entre el ejército prusiano y el francés en mayo de 1871 –estados enemigos en el pasado y el futuro próximo, enfrentados en guerra hasta ese momento, *amenazas* mutuas para su supervivencia en términos realistas– para aplastar la revolución en marcha de la Comuna de París, o incluso la creación del ejército blanco entre 1917 y 1921 para enfrentar a los bolcheviques durante los primeros años de la Revolución Rusa, compuesto por fuerzas francesas, británicas, japonesas, canadienses y norteamericanas, entre otros. Siguiendo a Piva (2012a), al ser la *forma estado* el lugar donde el interés particular de la burguesía se presenta como interés general, esta forma sólo puede sostenerse mientras la reproducción del capital sea capaz de sostener la reproducción del conjunto social. Para asegurar esta supervivencia, en tanto entendamos a *lo internacional* como una unidad fragmentada en una multiplicidad de estados, cada estado nacional debe competir por atraer e inmovilizar una porción del capital global dentro de sus fronteras (von Braunmühl, 1978; Holloway, 1993), garantizando así la reproducción de las relaciones sociales capitalistas y agregando un adjetivo a nuestra concepción



de *lo internacional*: una unidad fragmentada en una multiplicidad de estados en *competencia*. La crisis del estado debe entenderse entonces como la crisis de las relaciones de clase en su interior, y viceversa. La incapacidad del estado para garantizar la reproducción de las relaciones de clase, es decir, de las relaciones capitalistas se convierte en la crisis de estado y pone en juego su capacidad de supervivencia en el sistema internacional.

En este punto, en tanto comprendemos al estado como un modo de existencia de las relaciones capitalistas, y a los estados nacionales como partes fragmentadas en competencia de un todo global y en el que estas relaciones se territorializan, “los conflictos entre los estados deben ser entendidos, en un nivel más abstracto, como conflictos entre capital y trabajo que asumen cada vez más la condición del poder nacional del capital sobre el trabajo” (Burnham, 2002, p. 123). Dentro de cada estado no se encierran relaciones antagónicas entre capital y trabajo aisladas, o parceladas, del resto del mundo, sino que el antagonismo global entre capital y trabajo se territorializa en formas particulares en cada estado-nación, los que aparecen actuando como *managers* de una porción del capital global en su intento por atraerlo y mantenerlo en su interior durante su proceso de valorización, en competencia o cooperación con otros estados-nación en búsqueda del mismo objetivo.<sup>5</sup> La entrada o salida de capitales sancionará la relación de capital en cada estado-nación, manifestando el capital una tendencia a fluir hacia aquellos territorios que mejor favorezcan su reproducción (en términos relativos), ya que en tanto móvil debe fijarse o inmovilizarse allí donde la relación entre capital y trabajo aparezca como más favorable a su reproducción. Los estados, en tanto *managers* políticos de los circuitos globales de capital, y en tanto *lo político* (momento de coerción), deben garantizar que esta relación entre capital y trabajo sea favorable a la reproducción de capital, cuanto más favorable

---

<sup>5</sup> Esto supone una premisa intermedia: un personal del estado comprometido con la reproducción capitalista en su territorio. En última instancia, quienes compiten por territorializar el capital dentro de las fronteras estatales son personales del estado diferentes.

mejor, competencia que aparece como rivalidad en el mercado mundial y en el sistema internacional de estados.

La interrelación entre el sistema internacional de estados y el capitalismo (el cual nació dentro de un sistema internacional de estados ya existente) no puede estar determinada ni por una *lógica del capital* ni por una *lógica de la anarquía*. Los estados capitalistas han utilizado diferentes estrategias y han construido diferentes proyectos de territorialización, muchas veces en disputa, de los que resultan variaciones en el orden internacional a través del tiempo.<sup>6</sup> Desde este enfoque se deja de lado la racionalidad invariable usualmente otorgada, tanto a dirigentes estatales motivados por la maximización del poder dictada por la competencia geopolítica, como a los capitalistas maximizadores del beneficio motivados por los imperativos competitivos del mercado (Teschke y Lacher, 2007).

## 2.5. Conclusión

En este primer capítulo, de carácter teórico crítico, realizamos primero un repaso de las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales: el realismo y el liberalismo internacionalista. De la primera de ellas nos centramos en su desarrollo de las categorías de estado, en tanto unidad básica de análisis, y de poder, como categoría clave para comprender las relaciones entre aquellas unidades en el sistema internacional. De la tradición liberal nos enfocamos en el énfasis que los autores de esta tradición hacen en la tendencia hacia una mayor prosperidad y paz, así como en las llamadas influencias kantianas y en

---

<sup>6</sup> “El registro histórico exhibe una inmensa co-variación en el nexo entre los estados capitalistas y los proyectos de territorialización [...] La realidad es que los estados capitalistas han adoptado diversas ‘estrategias de especialización’, que van desde la concesión de la plena independencia jurídica a estados subalternos, a través de proyectos semi-hegemónicos como la Unión Europea, a sistemas de control territorial absoluto en la búsqueda de un *Lebensraum* o ‘imperio formal’. Es más, los propios países capitalistas centrales han estructurado las relaciones entre sí y con el mercado mundial de maneras históricamente cambiantes” (Teschke y Lacher, 2007, 577-578).

rol del individuo como la unidad última de análisis.

Luego de esta introducción nos propusimos desarrollar en profundidad la concepción del estado que tienen ambas tradiciones, desde una perspectiva crítica. Vimos entonces que tanto para el realismo como para el liberalismo la conceptualización del estado es central. Mientras que la tradición realista lo entenderá como aquella entidad última capaz de garantizarle la seguridad a sus integrantes, los autores liberales entenderán el estado como representando la unidad de los intereses individuales, es decir, la unidad colectiva de ciudadanos, siempre que se respeten las libertades republicanas.

Estas formas de comprender al estado impactan directamente en cómo estas tradiciones entienden (o malentienden) la relación entre el estado y la sociedad —y por extensión, la relación entre el estado y la sociedad internacional. Así, para ambas tradiciones operarán lógicas similares pero opuestas conectando al estado con la sociedad internacional. Mientras que para los realistas esta lógica será *desde el exterior hacia el interior*, para el liberalismo será *desde el interior hacia el exterior*. Esta diferencia se esconde en el tratamiento del estado como una cosa por parte de los autores realistas, y en su casi desaparición por los autores liberales.

Así para los autores realistas la relación entre la sociedad internacional y los estados es la de una relación entre estados-cosas, conectados externamente por la lucha competitiva por acumular una porción relativa de cada vez más poder en un juego de suma cero. Para el liberalismo se da una operación similar, aunque aquí el estado en lugar de aparecer como una cosa, llega a casi desaparecer. Donde la unidad última de análisis son los individuos y sus intereses, el estado aparece aquí como un mero mediador de esos intereses en disputa.

Llegados a este punto, introducimos críticamente a la teoría clásica del imperialismo para luego rescatar aquellos aportes que la tradición marxista y el análisis dialéctico tienen para ofrecer a las Relaciones Internacionales.

En primer lugar, el carácter material que debe revestir el análisis, el cual

pone en el centro del juego el contexto socioeconómico en el que se realiza cualquier actividad humana, por lo que en el espacio internacional el análisis cambia el foco desde las relaciones entre los estados en sentido abstracto a las relaciones entre formaciones sociales. Así el énfasis en los procesos históricos en los que estas sociedades se desenvuelven (segundo de los aportes mencionados) se vuelve central al análisis, ya que cualquier sociedad contemporánea se encuentra condicionada por los problemas y las tendencias heredadas del pasado.

Por su parte, la centralidad de las clases sociales cobra importancia al ubicar a los estados en un contexto sociohistórico y de clase concreto, y no ya como un mero agente en sí mismo. Al ser el estado burgués un *estado clasista*, se hace evidente que las clases han estado siempre allí, actuando tanto a nivel nacional como internacional. Finalmente, el cuarto de estos puntos es el rol del conflicto para el estudio de los desarrollos internacionales, donde el mismo no aparece sólo como inevitable, sino como un factor dinámico esencial para comprender el sistema internacional.

Estos cuatro puntos o aspectos que el materialismo histórico tiene para ofrecer al estudio de las relaciones internacionales no desentonan con los aportes recientes del *marxismo abierto* reforzando el intento de aproximarse críticamente al análisis de las relaciones internacionales. Estos son, (i) el rechazo a cualquier tipo de determinismo, (ii) un enfoque metodológico centrado en el análisis de la *forma*, y (iii) el rechazo de las metodologías basadas en el positivismo.

Una vez presentados estos elementos teóricos, avanzamos sobre un análisis crítico del estado y del sistema internacional (tanto el mercado mundial como la arena internacional).

En tanto entendimos al mercado mundial como la esfera de movilidad del capital y a la ley del valor como operando globalmente, necesitamos tomar al sistema internacional y al mercado mundial como el punto de partida para analizar el desenvolvimiento de los estados-nación y de las relaciones entre

éstos. Estos últimos constituyen una particularización del todo global que aparece escindido en mercado mundial y sistema interestatal, un particular que sólo puede entenderse a partir de las circunstancias y precondiciones históricas que permiten su desarrollo (entre ellas su ubicación en el sistema internacional de estados y en la división internacional del trabajo, las cuales no vienen *dadas*), una particularización del capital global en capitales nacionales, con órganos políticos y características propias y distintivas. Según esta perspectiva, debemos tomar al estado nacional como el representante y garante del modo de producción dominante, dentro de unas fronteras definidas históricamente. Los estados en el sistema internacional se encuentran entonces *separados, pero atados*, en tanto particularizaciones diferentes de un general común, *lo global*.

En este punto, en tanto comprendemos al estado como un modo de existencia de las relaciones capitalistas, y a los estados nacionales como partes fragmentadas en competencia de un todo global y en el que estas relaciones se territorializan, entendemos que dentro de cada estado no se encierran relaciones antagónicas entre capital y trabajo aisladas, o parceladas, del resto del mundo, sino que el antagonismo global entre capital y trabajo se territorializa en formas particulares en cada estado-nación, los que aparecen actuando como *managers* de una porción del capital global en su intento por atraerlo y mantenerlo en su interior durante su proceso de valorización, en competencia o cooperación con otros estados-nación en búsqueda del mismo objetivo.

Estas últimas dos ideas son las que nos interesa retener fundamentalmente para lo que sigue, la del estado en tanto particularización de una totalidad global (la que como general tiene primacía analítica), y la del estado en tanto *manager* político de los circuitos globales de capital. En estas dos ideas se encierran dos tensiones que ya fueron apareciendo en este primer capítulo pero que iremos destacando a medida que vayamos avanzando: la tensión entre *lo económico* y *lo político*, y la tensión entre *lo local* y *lo global*, las que aparecen separadas y jerarquizadas.

Desde esta perspectiva crítica de las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales es que entonces nos proponemos analizar la estrategia de inserción regional (y global) argentina reciente. En lo que sigue trataremos de analizar la dinámica que fue adoptando esta estrategia que alternó desde una propuesta de estilo conservador –motorizada por los Estados Unidos, cristalizada en el Consenso de Washington y puesta en marcha en el MERCOSUR comercialista y en las negociaciones por el ALCA– hacia otra de un pretendido estilo neodesarrollista –cuyo motor estaba en la solidificación de Brasil como potencia regional y fue plasmándose en la transformación del MERCOSUR y la construcción de alternativas propias de la región, como la UNASUR. Esta dinámica suele entenderse desde dos puntos de vista diferentes que intentaremos desarrollar a continuación, uno más *politicista* y otro más *economicista*, los que naturalmente ponen el énfasis en diferentes aspectos de esta dinámica para centrarse en sus cambios y continuidades.

## CAPÍTULO 3

---

2001: quiebres y continuidades de la  
inserción regional argentina reciente

---

“ Y allí reposa condensada en una sola frase la tragedia de la historia argentina: los terratenientes son su clase nacional. Son lo suficientemente nacionales para impedir que la sociedad argentina constituya un enclave colonial, pero no son lo suficientemente nacionales para impulsar un país independiente. ”

Alejandro Horowicz, *Los cuatro peronismos*, 1985

Nuestra principal tarea con este capítulo es la de realizar una primera aproximación a dos elementos que configuran el contexto en el que se sitúa nuestro objeto y se desarrolla nuestro período de estudio. Estos son (i) aquellos factores que delinearon el devenir político, social y de la acumulación de capital en la Argentina reciente y (ii) las diferentes opciones de inserción internacional que se fueron sucediendo entre 1989 y 2011. Un objetivo secundario que nos planteamos para este capítulo es abordar el problema de la periodización del período mencionado, la existencia o no de un quiebre dentro del mismo –tanto en lo referente a la acumulación de capital en un sentido amplio como a la inserción regional–, y la ubicación del mencionado quiebre.

En lo que refiere al objetivo principal, para esta aproximación se privilegiará un examen descriptivo y cronológico del período a analizar. Así, desde una perspectiva más ligada a un análisis historiográfico buscamos sentar las bases contextuales e identificar los principales problemas que nos detendremos a analizar en los capítulos subsiguientes.

Tanto para la dinámica social, política y económica argentina entre 1989 y 2011 (que analizaremos a partir de la categoría de modo de acumulación) como para los proyectos de integración en discusión durante esta época parecieran distinguirse dos períodos, separados ambos por los avatares del



estallido insurreccional de 2001 y la crisis en el que éste se enmarcó. Las características que estos períodos asumieron serían incluso similares observadas tanto desde el prisma del modo de acumulación como de la inserción regional, esto es, neoliberal en un primer momento y pretendidamente desarrollista en el segundo. Sin embargo la relación entre la acumulación y la integración aparece o bien descuidada para los analistas de los desarrollos de la historia argentina reciente, o bien como una relación indirecta o externa vinculada a los cambios políticos derivados de la crisis de 2001. Desde nuestra perspectiva, este vínculo podría ser más orgánico de lo que suele entenderse.

En segundo lugar, estos períodos mencionados, reconocidos tanto desde la óptica de la acumulación como de la integración, descubren su punto de inflexión en algún lugar entre 2001 y 2005. Existe cierto acuerdo sobre la existencia de una suerte de *bisagra* en lo que refiere a la dinámica económica, política y social de la Argentina reciente, sin embargo para el caso de la inserción regional aparecen una serie de hitos explicando el cambio de rumbo. La insurrección de 2001 por su peso específico, el Consenso de Buenos Aires entre *Lula* y Néstor Kirchner firmado el 16 de octubre de 2003 y la IV Cumbre de las Américas de 2005 donde definitivamente se *sepultó* el ALCA, entre otros, se reconocen marcando un antes y un después en el proceso. Durante este capítulo nos cuestionaremos la existencia de aquella bisagra, contraponiéndola con un paulatino cambio de rumbo desde un esquema de integración que ya no se adaptaba al (¿nuevo?) modo de acumulación, hacia un nuevo esquema más coherente con el mismo.

En lo que sigue analizaremos en primer lugar ambos períodos de la dinámica económica, política y social en la Argentina contemporánea a partir de caracterizar su modo de acumulación, para luego detenernos en los períodos referentes a la integración argentina reciente. Finalizaremos el capítulo con una breve síntesis en la que intentaremos tanto ofrecer unas primeras respuestas a las preguntas antes planteadas, como simultáneamente plantear nuevas preguntas para avanzar en el resto del trabajo.

### 3.1. El modo de acumulación y la dinámica social, económica y política en la Argentina reciente

En primer lugar vamos a precisar qué es lo que entendemos por modo de acumulación para comprender cómo este concepto se relaciona con el resto del capítulo, en primer lugar, y cómo se articula con este trabajo en su conjunto. Consideramos que la introducción de este concepto nos permitirá comprender la evolución de la dinámica social, económica y política reciente, tanto a nivel local (es decir, para el caso específico de Argentina) como su vinculación con el resto del mundo. Al mismo tiempo podremos relacionar esta dinámica con los cambios y continuidades del aparato institucional en el que ésta se refleja y cristaliza.

La dinámica de la acumulación capitalista asume características específicas en distintos períodos históricos y/o formaciones sociales, y una de las aproximaciones a su concepto remite a las nociones de régimen de acumulación y modo de regulación desarrollados por la escuela regulacionista, especialmente Michel Aglietta (ver Piva, 2012a, capítulo 4). Esta tradición entendía por *régimen de acumulación* a la articulación específica entre producción y consumo, cuyo rasgo central sería el mecanismo predominante de producción de plusvalía. Éste puede ser tanto extensivo (caracterizado por bajos incrementos de productividad, preponderancia de la producción de plusvalor absoluto y un bajo nivel de consumo obrero), o bien intensivo (altos aumentos de productividad, predominio de la producción de plusvalor relativo y el consumo masivo). Sin embargo, estos regímenes de acumulación generan distintos tipos de desequilibrios, por lo que su funcionamiento prolongado depende de la existencia de formas institucionales capaces de regular este funcionamiento. Éstas codifican las relaciones sociales en el capitalismo (Altamira, 2006), y son el salario, la moneda, el estado, el comercio exterior y la organización del

modo de trabajo, y según sus características y combinación definen el *modo de regulación*.

Esta noción, eminentemente económica, fue rediscutida posteriormente por diversos aportes en un intento de superar su sesgo economicista y ampliar su alcance. La tradición de la reformulación del estado (especialmente Bob Jessop y Joachim Hirsch) discutió críticamente estos conceptos, incorporando la noción de *estrategia de acumulación*, en tanto recuperación crítica de la categoría de régimen de acumulación. La misma hace referencia a un modo de crecimiento específico, con diversas precondiciones extraeconómicas y que plantea una estrategia específica de dominación apropiada para su realización. Así, se articula con un proyecto hegemónico a través del poder del estado, unificando a la burguesía y subordinando a la clase obrera.

En este trabajo retomamos sin embargo la recuperación crítica de estos desarrollos por parte de Piva (2012a) sintetizados en la noción de *modo de acumulación*, la cual se refiere al momento de la reproducción ampliada del capital en tanto totalidad orgánica. El mismo se basa en una determinada relación de fuerzas entre las clases (la cual es su supuesto histórico) e incluye a la lucha de clases y al estado como otros tantos momentos de la misma relación social y no como exógenos a la acumulación. En la sección siguiente intentaremos repasar escuetamente la dinámica de la convertibilidad y la posconvertibilidad desde el prisma que nos ofrece este concepto.

Otro concepto fundamental para avanzar en el este capítulo (y estrechamente relacionado con el anterior) es el de *forma de estado*, el cual hace referencia a las características particulares que asume el estado capitalista en un período histórico y en un territorio (o varios) determinado. Estas características están a su vez asociadas con el conjunto de instituciones y actividades que componen el *aparato* del estado y las *funciones* del mismo. Estas formas de estado diferentes articulan la *unidad-en-la-separación* de lo económico y lo político constitutiva del estado capitalista, determinando la relación entre lo económico y lo político la forma de estado tanto exterior

como interiormente, en las relaciones entre el estado y el mercado –o el estado nacional y el mercado mundial en otro nivel de abstracción– y en las relaciones entre los distintos poderes del estado (Bonnet y Piva, 2013).

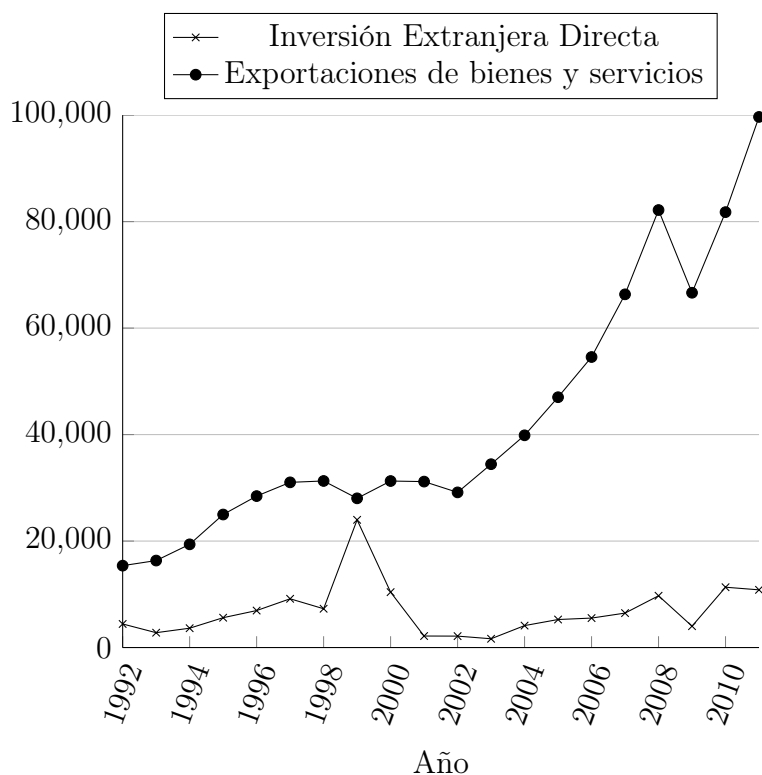
### 3.1.1. La convertibilidad como marco para la reinserción competitiva en el mercado mundial

Para poder abordar la convertibilidad debemos remontarnos a la crisis que le dio origen, la crisis hiperinflacionaria de fines de los ochenta e inicios de los noventa. Esta crisis sólo logró ser superada a través de una combinación de amplias reformas económicas (principalmente apertura externa –en la que centraremos nuestra atención más adelante–, desregulación de mercados y privatizaciones), así como un importante programa de estabilización fundado esencialmente en la renuncia a la política monetaria y en un fuerte ajuste fiscal. Estas políticas formaron parte de una estrategia de ofensiva contra el trabajo para reconstituir la rentabilidad empresarial y las condiciones de acumulación de capital. Así, se articularon políticas de intensificación de los mecanismos de mercado –restricción monetaria, desregulación y apertura– con políticas de extensión de los mecanismos de mercado –privatizaciones– (Piva, 2015). En el plano internacional, la baja de las tasas de interés internacionales promovió la abundancia de capitales, lo que gracias a las privatizaciones y a la desregulación de la economía se tradujo en una importante entrada de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Al mismo tiempo, el crecimiento de Brasil impulsó un aumento de las exportaciones, especialmente importantes a partir de 1995 (luego de la llamada *crisis del tequila*), favoreciendo las perspectivas de *normalización* de la economía argentina, como podemos observar en la Figura 3.1 (Berrettoni, 2007).

Las reformas mencionadas (apertura externa, desregulación del mercado y privatizaciones), que asumieron el apelativo de neoliberales, fueron planteadas por las fracciones más concentradas del capital local nacional como la *única alternativa* para salir de la crisis. En torno a ellas lograron unificar a toda la

Figura 3.1: Ingreso de divisas por IED y exportaciones de bienes y servicios, 1989-2011

*En millones de dólares*



*Nota:* Los datos de ingreso de divisas por exportaciones de bienes y servicios para el año 2011 son estimados.

*Fuente:* UNCTAD

burguesía alrededor de un sólido consenso capaz de relanzar el proceso de acumulación capitalista, gracias a su capacidad de presentar sus condiciones particulares de reproducción como las del conjunto de la sociedad (Piva, 2007, 2012a). Ya que nuestro interés principal se encuentra en la dimensión internacional del modo de acumulación, en lo que sigue nos concentraremos especialmente en las características que tomó la apertura externa durante el período de la convertibilidad.

La principal función de la apertura externa (apuntando que ésta opera a través del sometimiento de las empresas locales al funcionamiento pleno de la ley del valor en el mercado mundial), entonces, consistió en una presión sobre las empresas para impulsar aumentos de la competitividad principalmente por dos vías: la inversión en nuevos equipos y su modernización, y el aumento de la intensidad del trabajo. De no adaptarse a las nuevas reglas de competencia las empresas locales se verían forzadas a cerrar sus puertas o a vender sus activos, dada su ineficiencia. Así se efectuó una reorientación de las empresas hacia la producción de bienes intermedios, *commodities*, y el ensamblado de partes producidas en el mercado mundial. Esto se acopló con un doble movimiento de reconversión de la industria, por medio de la desaparición de las ramas productoras de bienes de mayor valor agregado, por un lado, y por el crecimiento de los sectores orientados a la exportación, especialmente en la agroindustria y las *commodities*. Una de las consecuencias más importantes de esta reorientación productiva impulsada por el proceso de apertura externa fue la tendencia a la disolución de la contradicción histórica entre el sector agrario y el industrial, potenciando la consolidación de la estrategia de las fracciones más concentradas del capital local. Otra consecuencia fue la profundización del desarrollo dependiente de la economía argentina y la tendencia a crisis recurrentes potenciadas por la fragilidad externa (ver Piva, 2012a). Esta fragilidad externa se manifestó, por ejemplo, a fines de 1994 con la crisis del tequila como una falta de confianza, impulsando con fuerza el retiro de depósitos, primero en pesos y luego en dólares (Berrettoni, 2007).

Como mencionamos más arriba, la inversión extranjera fue otro de los factores clave para lograr mantener el equilibrio en el sector externo durante los noventa, cumpliendo con el objetivo de superar la estrechez del mercado de capitales doméstico aumentando la disponibilidad de ahorro y la oferta de divisas. Al mismo tiempo, a través de la entrada de capitales por privatizaciones, la administración menemista buscaba una legitimación tanto interna como externa. Fundamentalmente, abriendo nuevos espacios de acumulación en

una economía en recesión, estimulando la repatriación de capitales y bajando el riesgo país con la presencia de inversores extranjeros (Chudnovsky *et al.*, 1994).

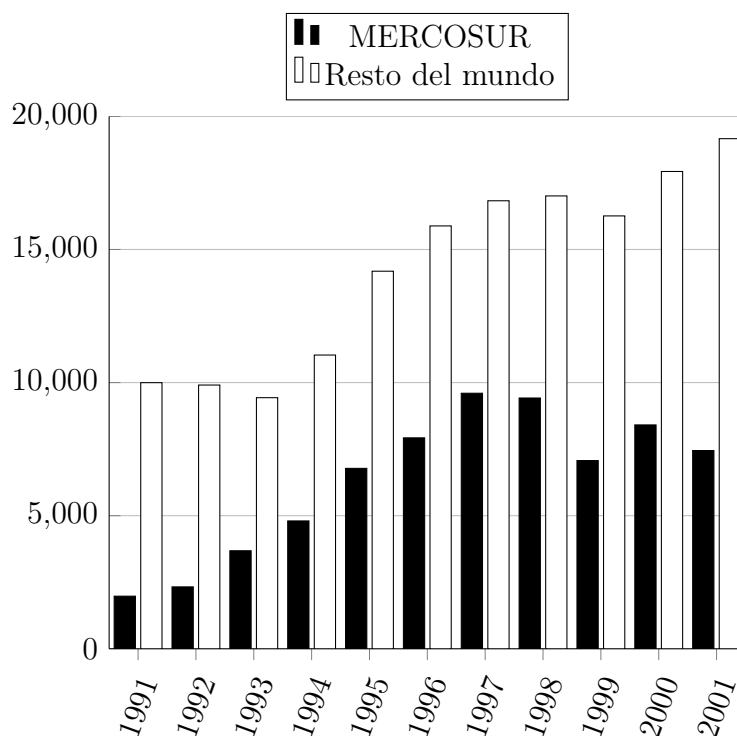
Es central, además, considerar el rol jugado por la paridad entre el dólar y el peso para la reconstitución del proceso de acumulación capitalista tras la crisis hiperinflacionaria que derrumbó a la administración radical y el ascenso de la hegemonía menemista. Esta nueva difícilmente puedan explicarse en ausencia de esta hegemonía (Bonnet, 2008).<sup>1</sup> La convertibilidad dependía entonces, en el largo plazo del incremento de la capacidad competitiva internacional de la economía argentina, pero en el corto plazo de la entrada de divisas, mediante privatizaciones, inversiones extranjeras o el endeudamiento externo (Bonnet, 2002). Así, una reconstitución de la hegemonía sustentada en la amenaza que suponía la recurrencia hiperinflacionaria requería el éxito sostenido en el tiempo del objetivo de inflación cero, objetivo sostenido a su vez por la paridad cambiaria entre el peso y el dólar. Pero al mismo tiempo, al implicar esta paridad una merma en la capacidad competitiva de las exportaciones nacionales (de no producirse mejoras considerables en la productividad local), esta estrategia debía sustentarse en la capacidad de captación de financiamiento internacional, del que la adscripción al Consenso de Washington era subsidiaria (crisis de la deuda durante los '80 mediante), al igual que la entrada de capitales europeos (y norteamericanos, en menor medida) para el proceso privatizador. Dentro de este esquema, el MERCOSUR, en tanto mercado ampliado para las exportaciones argentinas, fue ocupando cada vez un lugar más relevante dentro de la estructura de exportaciones argentinas, como se muestra en la Figura 3.2.

La convertibilidad significó, entonces, una estrategia de reinserción com-

<sup>1</sup> Que descansara sobre la convertibilidad del peso significa que estaba apoyada en la capacidad disciplinante de la paridad del peso con el dólar, y esta disciplina monetaria operaba mediante el encadenamiento de los salarios a la productividad del trabajo y el sometimiento de las ganancias a la competitividad en el mercado mundial (Bonnet, 2002).

**Figura 3.2: Exportaciones de bienes totales y hacia el MERCOSUR durante la convertibilidad**

*En millones de dólares*



*Fuente:* Elaboración propia en base a UN COMTRADE.

petitiva de la economía argentina en el mercado mundial, sustentada en el aumento de la tasa de explotación, la que estaba respaldada en gran parte por los flujos de capital dinero. Estos flujos –y reflujos– operaban como el reaseguro de la capacidad del poder político (de la burguesía, y de las fracciones más concentradas del capital local puntualmente) de imponer las políticas fiscales y monetarias de disciplinamiento. Las sanciones de estos flujos, a su vez, operaban a través del deterioro de las condiciones de acumulación y del reforzamiento de las de dominación (Bonnet, 2009b). Cuando la capacidad política de imponer estas políticas se viera cuestionada, este cuestionamiento



se traduciría a la sostenibilidad del esquema, y del modo de acumulación vigente, en su conjunto.

### 3.1.2. La posconvertibilidad y su compleja combinación de continuidades y rupturas

Tras la crisis de este esquema y la devaluación de enero de 2002, con la clausura por parte de la administración de Eduardo Duhalde del *1 a 1*, emblema de la convertibilidad, se abre un nuevo ciclo donde el tipo de cambio, ahora en un nuevo nivel, seguirá cumpliendo el rol de principio ordenador, como podemos observar en la Figura 3.3. El déficit crónico y el estrangulamiento de las cuentas fiscales, principales obstáculos que presentaba el ciclo anterior, fueron superados relanzando un nuevo ciclo, a través de la ya mencionada devaluación del peso, de la licuación de salarios y asignaciones del estado, y de la cesación de pagos de la deuda externa (Grigera y Eskenazi, 2013). Ya bajo la administración kirchnerista, el gobierno lograba recomponer el poder político tras la fuerte crisis que lo precedió, fundamentalmente siguiendo una estrategia de satisfacción gradual de algunas demandas obreras y populares, aunque sin reversiones radicales en cuanto a la reestructuración del estado y del capital de los años noventa. Los límites que le impondrían la continuidad de los *rasgos nodales* de la reestructuración del capital y el estado de la década precedente a esta estrategia de recomposición del poder político, irán delineando una compleja combinación de continuidades y rupturas con respecto a los noventa, cuyas contradicciones conformarán el *hilo conductor* capaz de otorgarle una inteligibilidad a la dinámica económico-política del período en cuestión (Piva, 2015).

El *modelo* de la posconvertibilidad nacía entonces sobre los cimientos establecidos durante la convertibilidad, su crisis y las respuestas a esta crisis. Así, luego de 2001, el modo de acumulación lograba relanzarse, aunque más que sobre bases sólidas, se recuperaba sobre *los restos* del aparato productivo de la década anterior, mientras que el aparato estatal se mantenía en una profunda

**Figura 3.3: Tipo de Cambio Real Multilateral de Argentina  
1989-2011**

*Base Promedio 2005=100*



*Fuente:* Centro de Economía Internacional

crisis, de la que las administraciones luego de 2001 intentarán salir ensayando una “desordenada reconstrucción del estado a partir de los escombros dejados por el derrumbe del estado neoliberal de los noventa” (Bonnet, 2015, p. 119). Esto se sumaba a un contexto internacional particularmente favorable. Por un lado había un dinamismo de la economía mundial mayor al previsto (por primera vez desde 1970 el crecimiento mundial era por cuarto año consecutivo superior al 4 %), lo que impactaba favorablemente en el dinamismo de la demanda internacional, sobre todo de China y de los Estados Unidos (Berrettoni, 2007), y se observaba una reversión de los deterioros de los términos del intercambio, que pasaban a ser favorables para las exportaciones

argentinas tras ser históricamente desfavorables para las mismas. Así, el marco externo alimentaba la recomposición de un modo de acumulación que se había forjado en la década de los noventa sobre la base de la inserción competitiva en el mercado mundial a través de la exportación de productos industriales y agroindustriales estandarizados de bajo valor agregado.

El nuevo superávit comercial fue una de las claves del nuevo modelo, convirtiéndose en una de las principales fuentes de divisas para el estado. Como indicamos más arriba, la definición del nivel cambiario de un Banco Central ahora subordinado al poder político siguió siendo uno de los principios ordenadores de la nueva estructura de precios y rentabilidades relativas. El tipo de cambio, ahora alto en términos reales impulsó las exportaciones, sobre todo del capital más concentrado productor de bienes de bajo valor agregado, siendo las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y las de Origen Industrial (MOI) los sectores más dinámicos. Ésto, sumado al abaratamiento de la fuerza de trabajo local en términos internacionales y al congelamiento de las tarifas de servicios, permitió un tibio proceso de sustitución de importaciones, articulándose con la estrategia de inserción en el mercado mundial sobre la base de la exportación de bienes de bajo valor agregado (Piva, 2012a; Grigera y Eskenazi, 2013).<sup>2</sup> Este tibio proceso de inversión local encarado por la burguesía argentina, además de limitado, no hizo más que consolidar el aparato productivo desintegrado heredado de la década anterior (Gigliani, 2012).

Este mayor dinamismo de las MOA y de las MOI (con un mayor crecimiento de estas últimas), se sumó al aumento de las exportaciones primarias, marcando una continuidad con el proceso de reestructuración iniciado en la

---

<sup>2</sup> Existen autores que rechazan la hipótesis de que el tipo de cambio real tenga un efecto relevante sobre el crecimiento de la industria, las exportaciones y las importaciones. Amico (2013), por citar un caso, entiende que el crecimiento de la economía argentina entre 2003 y 2011 estuvo liderado por la política fiscal expansiva y por las mejoras distributivas, y el mismo “no puede explicarse como reflejo exclusivo de las favorables condiciones internacionales y mucho menos por los supuestos efectos del tipo de cambio real ‘competitivo’ sobre el crecimiento” (Amico, 2013, p. 69).

década anterior, aunque sólo las primeras fueran superavitarias y por lo tanto capaces de proveer divisas netas para la economía argentina. Otra continuidad con la reestructuración de los '90 fue la orientación fundamentalmente exportadora de bienes estandarizados con bajo valor agregado relativo, fortaleciéndose por la reversión de los términos del intercambio y que logró articularse con la tímida sustitución de importaciones recién mencionada. Esta última se dio a través de estrategias trabajo-intensivas (con una alta utilización de la capacidad instalada y el empleo de trabajo precarizado) y apelando a los bajos costos salariales en términos internacionales por parte de las industrias orientadas al mercado interno, y no por aumentos de productividad (Piva, 2012b). Esta producción manufacturera requirió cada vez más insumos intermedios y bienes de capital que se producían en el exterior para mantener su ciclo de recuperación, y los dólares para asumir esas importaciones fueron provistos principalmente desde el sector exportador agropecuario. Para 2011 esta necesidad de importaciones del sector manufacturero comenzó a representar un peligro para el excedente comercial que el sector agropecuario podía generar, excedente que además de financiar las importaciones debía orientarse al pago de la deuda externa (Gigliani, 2012). Para la burguesía agroindustrial el nuevo marco de la posconvertibilidad fue un cambio significativo que le permitió pasar de exportar poco más de un tercio de su producción durante la década del noventa a alrededor de dos tercios de la misma bajo el nuevo esquema, constituyéndose el mercado externo en la prioridad para el conjunto de firmas que ésta representaba (Wainer, 2013).

La mejora en los términos del intercambio (como dijimos, secularmente adversos a los países de la periferia exportadores de *commodities*) explica buena parte del auge exportador durante la convertibilidad.<sup>3</sup> Sin embargo, más

<sup>3</sup> Amico (2013) indica que los términos del intercambio mejoraron para casi todos los países de la región, y aporta algunos datos. Para la Argentina esta mejora habría sido del 18 % entre 2003 y 2010, aunque el impacto habría sido mayor en los países productores de bienes minerales y energéticos, como los países andinos y Brasil (la mejora de los términos del intercambio para este último país durante el mismo período habría sido del 100 %).

que el aumento de precios internacionales, dos tercios del fenómeno se explican por un aumento en el volumen exportado. A partir de 2002 se aceleran todas las exportaciones, fundamentalmente de las MOA y las MOI en términos absolutos y relativos, y la balanza comercial se explica fundamentalmente por la suma de las exportaciones de las primeras y de los bienes agropecuarios. Este último sector basó su desempeño exportador reciente en la reconversión que experimentó durante la convertibilidad, compensando en aquel entonces la caída de los precios internacionales (y el tipo de cambio real desfavorable) con la importación de bienes de capital para renovar y modernizar su estructura productiva y lograr mejoras importantes de productividad, además de la quita de retenciones. Luego de la crisis que condujo al fin de la convertibilidad, el sector se encontraba con una capacidad renovada, los costos internos y las deudas adquiridas durante la crisis licuadas, además de precios internacionales en alza y un tipo de cambio real favorable a su inserción en el mercado mundial (Grigera y Eskenazi, 2013).

La irrupción china en el mercado mundial, y su consiguiente impacto en el comercio internacional repercutió de dos maneras en el crecimiento de economías como la argentina (Amico, 2013). Por un lado *directamente*, dado que el crecimiento de las exportaciones impactaba en el crecimiento del PBI al ser uno de los componentes de la demanda autónoma, por también mediante la provisión de divisas *genuinas* que permitieran desplazar la restricción externa al crecimiento, impacto este último considerado por el autor citado como el más importante y estratégico.<sup>4</sup>

Al superávit comercial se le sumó el superávit fiscal como variable clave del modo de acumulación en la posconvertibilidad. Una fuerte reducción en términos reales del gasto público se sumó a una aliviación de las obligaciones

---

<sup>4</sup> Bekerman y Dulcich (2012) resaltan la transformación estructural en la composición de la demanda final a partir de 2001 en favor de las exportaciones y las inversiones y en detrimento de la participación del consumo, tanto público como privado. La participación de las exportaciones en la demanda agregada pasará de ser del 9,3 % durante 1995-1997 al 21,7 % durante 2003-2005, aunque esta participación se irá reduciendo a medida que vayan aumentando el consumo público y la inversión.

de pago, debida fundamentalmente a la declaración del *default* tras la crisis, la quita compulsiva del 60 % de la deuda en tenedores privados, y a la cancelación anticipada de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, reduciendo el peso de la deuda externa sobre el PBI y las exportaciones (ambas variables en aumento). Además, la posibilidad de recurrir al ahorro interno gracias a ciertas medidas políticas (como la estatización de las AFJP en 2008) le permitieron al estado incrementar su disponibilidad de recursos. A partir de 2002 se recuperaron los flujos de IED hacia América Latina (aunque ciertamente Argentina redujo su participación en los mismos con respecto a la década del '90), e ingresaron inversiones brasileñas, rusas y chinas destinadas a la producción primaria y la industria extractiva, en detrimento de aquella dirigida a la industria (Piva, 2012b).

Para explicar la inserción internacional en la Argentina de la posconvertibilidad, es esencial centrarnos en el impacto del tipo de cambio real alto sobre la inserción en el mercado mundial. El peso devaluado internacionalmente potenció las exportaciones, abaratando la fuerza de trabajo local en términos internacionales, y este aumento de las exportaciones le rindió ingresos al estado nacional fundamentalmente a través del impuesto a las retenciones a las exportaciones agrícolas. Este ingreso a través de las retenciones ayuda a explicar el superávit fiscal, sumado a la reducción en términos reales del gasto público, a la licuación en términos reales de los salarios y las asignaciones del estado (además de la aliviación de las obligaciones de pagos), así como el aumento de la recaudación de IVA producto de la reactivación económica. Esta dinámica es conocida como los *superávit gemelos*, algo inédito en la historia económica argentina, pero si se suma la centralidad de la definición cambiaria lo que se ve es más bien un *triángulo simbiótico*, donde el superávit comercial es condición de posibilidad del superávit fiscal, el cual permite financiar la política de tipo de cambio alto y acumulación de reservas, sin el cual el superávit comercial se vería en serio peligro. En este triángulo cada variable depende de las otras dos para su supervivencia (Grigera y Eskenazi,

2013). Estas variables (paridad cambiaria, superávit en cuenta corriente y superávit de las cuentas públicas) son tres elementos centrales que distinguen la situación macroeconómica de la anterior (Berrettoni, 2007).

La principal amenaza a este mecanismo proviene del límite que impone la necesidad de un aumento sostenido de las exportaciones, dependientes de la competitividad local, en constante desafío por el impacto de la creciente inflación sobre el tipo de cambio real. Así, el control del salario real pasa a ser central para el sostenimiento del modo de acumulación, fundamentalmente a través de la dinámica inflacionaria y el empleo precarizado (en lugar de la disciplina monetaria, aunque consolidada la herencia flexibilizadora de aquellos años), complemento de los límites de los avances en productividad para mantener la competitividad internacional (Grigera y Eskenazi, 2013). Aquí aparece una de las principales contradicciones del modo de acumulación durante la posconvertibilidad, ya que, como vimos más arriba una de las estrategias del gobierno para reconstituir su dominación fue la satisfacción gradual de las demandas obreras y populares. La transformación del régimen monetario (mediante la devaluación), dio lugar a una puja alrededor de la distribución inflacionaria de los costos de salida de la crisis pero también permitió la futura canalización de la presión popular a través de esa misma escalada inflacionaria (Piva, 2015).

Así, a partir de 2006 y 2007 empiezan a aparecer tendencias que son inherentes a la propia dinámica del modo de acumulación dentro de estas nuevas condiciones de posconvertibilidad y que van a ir imponiéndole ciertos límites. Por un lado, como mencionamos, comienzan a incrementarse las presiones inflacionarias, conspirando contra la competitividad en el mercado mundial y por lo tanto contra el superávit comercial. Las negociaciones salariales van a ir perforando el techo planteado desde el gobierno, mermando la ventaja que un salario real bajo en términos internacionales significaba. En segundo lugar, este avance de la inflación sumado al aumento de los subsidios irán minando cada vez más el superávit fiscal (Piva, 2012b).

Manzanelli y Basualdo (2017) sin embargo, identificarán que las dificultades que van apareciendo en 2008 estarán relacionadas al frente externo, especialmente el convulsionado escenario internacional luego de la crisis *sub-prime* (aunque resaltan que sus efectos habrían sido mitigados en el escenario doméstico, en parte, gracias a políticas macroeconómicas anticíclicas), así como la erosión de las ventajas competitivas debidas al tipo de cambio real y a los bajos costos salariales locales en términos internacionales en un marco de elevada inflación. A esto se le puede sumar que el conflicto agrario local de 2008 –el *lockout* agrario– confluyó con este escenario de crisis internacional, el cual además de generar condiciones adversas en el intercambio internacional, influyó en un retraimiento de la entrada de capitales dada la estrategia de búsqueda de seguridad o refugio de los inversores financieros internacionales en bonos del tesoro norteamericano (Wainer y Bona, 2017).

Aquí sin embargo, coincidimos con Bonnet (2015), quien resalta que a partir de 2008 el gran cambio es en la dinámica propia de la administración kirchnerista. Hasta entonces, esta dinámica había estado marcada por la salida de la crisis de 2001, y la consecuente recomposición de la acumulación y dominación capitalistas que habían entrado en crisis con la caída de la convertibilidad y el ascenso de luchas sociales y populares que precipitaron esta caída. A partir de 2008 finaliza la dinámica de *recomposición* del orden capitalista para dar paso a otra de *administración* de ese orden, aunque bajo la impronta que el 2001 le imprime a las administraciones kirchneristas. Esta impronta, más favorable a los sectores trabajadores, se convierte en un obstáculo a la hora de responder a las demandas de la burguesía de superar los cuellos de botella –inflación, cepo cambiario, desempleo, desajustes comerciales– con los que la propia dinámica de la acumulación se iba encontrando a través de la implementación de una política de ajuste.



## 3.2. La integración como mecanismo de inserción regional

Para analizar la integración regional durante el período de estudio, debemos regresar por un momento a la presentación de la escuela francesa de la regulación que hacíamos al comenzar este capítulo. Indicábamos más arriba que esta escuela identificaba cinco formas institucionales fundamentales que regulaban el funcionamiento del régimen de acumulación, y que según sus características y combinación definían el modo de regulación. Éstas eran el estado, el salario, la moneda, el comercio exterior y la organización del proceso de trabajo. En lo que sigue nos interesa detenernos principalmente en aquella del comercio exterior, también entendida como la *modalidad de integración al régimen internacional*. La misma hace referencia a los intercambios comerciales, localización de las producciones, inversiones de capitales, el financiamiento y los flujos y los saldos exteriores, y su principal preocupación son aquellas fuerzas capaces de asegurar la cohesión del régimen internacional como un todo (Altamira, 2006). Desde este enfoque, las diferentes formaciones nacionales se integran y articulan internacionalmente en la división del trabajo, insertándose en modos internacionales de regulación (Becker, 1997).<sup>5</sup>

La acumulación y la regulación, de todas formas, requieren de una dimensión espacial. Tanto el capital monetario como el capital productivo requieren de una cierta *normatividad* para operar (derechos de propiedad bien definidos, además de una adecuada oferta de fuerza de trabajo). Además, la movilidad de los capitales y su despliegue está condicionada políticamente por regímenes arancelarios, de tipos de cambio, etc. Estas normas legales se aplican sobre cierto territorio, el cual tiene nítidas fronteras. Tanto la configuración territorial de la regulación como el régimen de fronteras son objeto de estrategias y

---

<sup>5</sup> Es importante notar que existe en esta tradición una tendencia a entender a lo global como un agregado –o una sumatoria– de unidades nacionales, aspecto que criticábamos de las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales en el capítulo anterior.

conflictos, como la modificación de fronteras existentes o la creación de nuevos niveles territoriales de regulación, del cuál las instituciones de la integración regional son un claro ejemplo (Becker, 2002).

### **3.2.1. El nacimiento del MERCOSUR y su rol de instrumento táctico de expansión comercial**

A la par de los cambios mencionados en la sección anterior, a partir de la década del noventa se impondría un nuevo paradigma de política exterior que rompería con la tradición de las décadas precedentes. Éste consistía esencialmente en el alineamiento con las políticas de Washington, y puede entenderse como funcional a los intereses de la alianza en el poder. Una vez asumida la presidencia, en materia de alineamiento externo, Carlos Menem comenzó a dar señales de estar dispuesto a realizar lo que el gran capital transnacional requería, bajo la premisa de que lo más sensato consistía en alinearse con los Estados Unidos como medio para conseguir seguridad jurídica, para la radicación de capitales a través de inversiones extranjeras y la adquisición de créditos, indispensables para sostener el esquema de convertibilidad (Morgenfeld, 2012, capítulo 9). Además de la atracción de capitales e inversiones extranjeras, otro de los objetivos en materia exterior de la administración menemista sería el fomento al comercio exterior.

El MERCOSUR se convertiría en una pieza clave de este engranaje. Este proyecto había nacido a partir de los acuerdos de 1985 entre los mandatarios argentino y brasileño Raúl Alfonsín y José Sarney, sobre la base de la crisis que ambos países atravesaban en ese momento y la similitud de sus programas económicos. En sus inicios el acuerdo entre Argentina y Brasil se pensó desde la esfera política, aunque sin un tejido socioeconómico capaz de acompañarlo, reduciéndose a un conjunto de buenas ideas e intenciones, sin encadenarse con aquellos sectores que estuvieran en condiciones de llevar adelante el proyecto de integración (Kan y Musacchio, 2016).

A partir de los noventa, sin embargo, el MERCOSUR sería reformulado

al son de los cambios en marcha en la región. El acuerdo comenzaría a ser entendido entonces como un *instrumento táctico de expansión comercial*, bajo el paradigma del regionalismo para la globalización, es decir en tanto paso de transición hacia una mayor apertura y mediante el cual se podía ganar mayor confianza para la atracción de capitales y la radicación de inversiones, logrando eventualmente un mejor posicionamiento para negociar áreas de libre comercio de mayor envergadura.<sup>6</sup> En ese contexto, la prioridad otorgada a Brasil estaba sustentada por la vecindad geográfica y el gran potencial de complementación entre ambas economías, aunque persistía la aspiración argentina de convertirse en líder regional de la mano de la relación especial que se estaba forjando con los Estados Unidos (Colombo, 2005). Así, la eliminación mutua (parcial) de las trabas al comercio posibilitaron una mayor complementación entre ambas economías, gracias a un aprovechamiento de las ganancias de escala y al desarrollo de cierta división del trabajo en ramas específicas, como la automotriz. Si bien al acuerdo se sumarían Uruguay y Paraguay, la relación entre Brasil y Argentina se constituiría en el eje principal del acuerdo regional, cuyo éxito o fracaso podía medirse en base al estado de esta relación (Rapoport, 2002). Desde la perspectiva argentina, de todas formas, predominó la premisa de que este armado regional no debía disputar con la relación especial otorgada a los Estados Unidos, apareciendo ambas visiones como complementarias y funcionales a los intereses de los grupos más poderosos. Los principales beneficiarios de la primer etapa del MERCOSUR fueron las grandes corporaciones transnacionales ubicadas en Argentina y Brasil, ya que tanto el establecimiento del arancel común como la liberalización comercial intra-bloque favorecieron su complementación productiva y comercial (Katz, 2006).

Esta concepción aperturista del MERCOSUR encontraría su parangón

---

<sup>6</sup> Kan (2015) indica que, de las inversiones destinadas a los países en vías de desarrollo, el bloque pasó de recibir un 8,8 % en 1991 a un 22 % en 1998. Hasta 1994, estas inversiones se dirigían en una proporción mayor a Argentina que a Brasil, relación que se invirtió con la sanción del Plan Real.

hemisférico en la propuesta norteamericana de la Iniciativa para las Américas, rebautizada como Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994. Así se reafirmaba la idea de que la vinculación entre las naciones latinoamericanas, particularmente, debía darse a través del comercio exterior (puntualmente a través de la reducción de las barreras arancelarias y de la atracción de inversiones extranjeras), discutiéndose principalmente la apertura de mercados y orientando el crecimiento a partir del aumento de las exportaciones, bajo la concepción cepalina del *regionalismo abierto*, donde las políticas de integración debían estar guiadas por el objetivo de elevar la complementación y la competitividad internacional (Kan, 2014). De todas formas podrían marcarse ciertas tensiones entre las naciones latinoamericanas en cuanto a los objetivos de la integración, en lo que podría aparecer como una dualidad al interior de los países que conformaban el MERCOSUR, puntualmente. Por un lado aquellos que entendían que los beneficios de la liberalización se agotaban en el comercio intrarregional (más proclives a firmar acuerdos bilaterales entre estados o a constituir áreas de libre comercio mayores sin menoscabar la potestad de cada estado de firmar sus propios acuerdos de liberalización con otros países o bloques fuera de la región), y aquellos que entendían que la integración debía profundizarse y extenderse con políticas que vayan más allá de las fronteras y penetren en el interior de las sociedades, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea (Consani y Bogado Bordazar, 2007).

El ALCA, por su parte, es presentado por los Estados Unidos en un momento en que el MERCOSUR parecía estar perdiendo cierto dinamismo, a partir de la crisis mexicana (la *crisis del tequila*), especialmente desde la perspectiva argentina. El proyecto del ALCA contemplaba la reducción paulatina de los aranceles al comercio dentro del continente hasta su eliminación total, aunque dejando de lado las restricciones no arancelarias. Éstas, esenciales para la protección de la economía norteamericana, debían discutirse exclusivamente en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), según argumentaban los negociadores del país del norte, ya que eran una

respuesta al proteccionismo de la Unión Europea y no tenían relación con América Latina. Además se debía incluir el *compre nacional* y liberalizar los flujos de capitales para los inversores del continente, y en este sentido, en tanto proyecto económico, financiero, comercial y tecnológico significaba un reforzamiento de la hegemonía política y estratégica de los Estados Unidos y conduciría a una mayor especialización productiva en el continente (Rapoport, 2002).

En Argentina existían posiciones dísimiles frente al proyecto norteamericano entre los diferentes sectores. Por el lado de la industria, los grandes grupos con capacidad exportadora veían con buenos ojos la posibilidad de acceder al mercado norteamericano, al igual que otros grandes industriales del Brasil, mientras que los pequeños industriales y la mayor parte de las Pymes se oponían, dado que veían amenazada su posición en el mercado local y en otros destinos regionales para sus exportaciones (como Brasil o Chile). Desde el sector agropecuario se percibía al ALCA como una posibilidad de negociar los subsidios norteamericanos en su sector (además de destacar la inviabilidad del MERCOSUR y la necesidad de estrechar relaciones con el país del norte). En cuanto al sector servicios, las empresas privatizadas estimaban favorablemente el acuerdo ya que les permitiría consolidar su posición, restando al estado capacidad de regularlas o de revisar las concesiones en caso de incumplimientos. Por último, para el sector bancario y financiero existían opiniones divididas entre las diferentes cámaras y asociaciones (Morgenfeld, 2013).

En cuanto a la relación entre Argentina y Brasil, a partir de la devaluación del Real a comienzos de 1999, las críticas se irán trasladando de la tardía reacción –o inacción– del gobierno argentino ante la crisis ocasionada por los cambios en la economía brasileña al conjunto de políticas que se venían aplicando desde los inicios de la convertibilidad. Estas críticas, y en consonancia con los avances de las negociaciones por el ALCA, se trasladaron desde un amplio sector de la clase dominante hacia el tipo de integración que se estaba

llevando adelante con Brasil (Kan, 2015).<sup>7</sup>

La administración aliancista no demostró disensos estratégicos en términos de inserción regional con su predecesora peronista, aunque asumió la realidad del liderazgo brasileño en la región. En materia de integración seguía demostrando las mismas ambigüedades que su antecesora, planteando la profundización y ampliación del MERCOSUR, por un lado, y dando señales de buena disposición sobre la posibilidad de adelantar la fecha de ingreso al ALCA, por el otro (Colombo, 2005), como una oscilación entre dos polos, no tanto como un péndulo en búsqueda de una mayor autonomía sino como una navegación sin rumbo fijo (Simonoff, 2007). Esta ambigüedad también se manifestaba hacia adentro de la administración de la Alianza en el enfrentamiento entre los ministerios de Economía y Cancillería. Mientras que la cartera comandada por Adalberto Rodríguez Giavarini era proclive a una negociación con Brasil para avanzar con el ALCA desde el MERCOSUR, desde Economía se prefería una negociación directa con los Estados Unidos por un Tratado de Libre Comercio o por el ALCA, ya que consideraba indispensable el apoyo norteamericano en el FMI para conseguir fondos para sostener la convertibilidad (Kan y Musacchio, 2016). Los sectores industriales tampoco estaban exentos de contradicciones. Si bien la Unión Industrial Argentina (UIA) criticaba que Brasil actuara de manera inconsulta, sin coordinar sus políticas macroeconómicas (especialmente desde la devaluación del Real en 1999), apoyaba las medidas que se tomaban desde la administración aliancista y por el ministro Domingo Cavallo, especialmente aquellas que afectaban al MERCOSUR y a Brasil –como la modificación del Arancel Externo Común, y la aplicación de aranceles y salvaguardias en áreas sensibles (Kan, 2015). A medida que se profundizaba la crisis y se paralizaba la dinámica de la integración en el MERCOSUR, cobraba mayor fuerza el ALCA y la sumisión a los criterios y condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales

<sup>7</sup> “Como hemos señalado [...], el MERCOSUR se edificó a partir del vínculo entre Argentina y Brasil y, por ende, cualquier desequilibrio en él, afectaría la misma existencia del tratado” (Kan, 2015, p. 157).

de crédito y los Estados Unidos, de quién se esperaba apoyo político. A fines de 2001, sin embargo, ante la crisis y la indiferencia norteamericana, el gobierno argentino terminaría volcándose en búsqueda del apoyo regional.

### **3.2.2. La crisis de 2001 y el rediseño de la inserción regional**

A partir de 2001 se registra un cambio considerable con respecto a la relación entre Argentina y el mundo en general, así como con sus vecinos más particularmente. Hasta entonces la dirigencia argentina había supuesto que el alineamiento político con los Estados Unidos tendría como contrapartida su apoyo en asuntos claves como inversiones, comercio y especialmente las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, aunque la indiferencia norteamericana ante la crisis de 2001 demostró este supuesto como errado (Colombo, 2005). En un principio existía la intención, por un lado, de relanzar el MERCOSUR aunque sin confrontar abiertamente con los Estados Unidos, dando señales de querer encauzar las negociaciones por el ALCA aunque sea como medio de regateo frente a negociaciones puntuales con la Casa Blanca (Morgenfeld, 2013), y por el otro, especialmente a partir del Consenso de Buenos Aires en 2003, de encaminar la relación con Brasil y reactivar el MERCOSUR tras el letargo en el que había entrado a partir de 1999 (Kan, 2013). Kan sintetiza la importancia del documento firmado por Luis Inácio *Lula* da Silva y Néstor Kirchner conocido como Consenso de Buenos Aires, el cual

reivindicaba principios que tenían que ver con el crecimiento con justicia social y equidad de ambos pueblos a la hora de negociar la deuda externa (poniéndose de acuerdo en las relaciones de ambos países con el FMI para negociar quitas y establecer cumplimientos), el rol del Estado, el aliento de políticas públicas, y la revalorización de la democracia. [...] [E]ste nuevo Consenso buscaba consolidar la relación entre ambos países en sus relaciones hacia el exterior, como así también equilibrar algunas

tensiones entre ambos que venían produciéndose en materia comercial ante los conflictivos escenarios de 1999 en Brasil y de 2001 en Argentina. Por el lado externo, quedaba constituida una alianza regional entre Argentina y Brasil que otorgaba mayor solidez al MERCOSUR en la negociación de sus acuerdos con otros bloques y en el posicionamiento de ambos países ante Estados Unidos. [...] En el Consenso de Buenos Aires primaron los intereses de ambos en materia de política exterior y regional, particularmente en la utilización del MERCOSUR como herramienta de cohesión regional, en la relación con Estados Unidos y en las negociaciones por el ALCA y la OMC (Kan, 2015, p. 245).

A partir de una serie de hitos entre 2003 y 2005 (como el fracaso de la Ronda de Doha en Cancún y el mencionado Consenso de Buenos Aires en 2003, el fracaso de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, la crisis de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR en 2004 y las tensiones en la cumbre Iberoamericana en 2005), entonces, se va a ir rediseñando el proceso regional con un rol destacado por parte de Argentina. En este período va a ir construyéndose la postura oficial de rechazo al ALCA, especialmente a partir de la reunión de la Ronda Doha de la OMC realizada en Cancún (Kan, 2014). Ya en la OMC se va a ir dando una reconfiguración perjudicial para los países centrales, lo que en parte explica el *impasse* que atraviesa el proceso de liberalización comercial. Por un lado se van a ir organizando los bloques de países periféricos (como el grupo de los 20 y el grupo de los 90),<sup>8</sup> y por el otro los Estados Unidos van a ser incapaces de llegar a acuerdos con otros países centrales sobre las reglas de competencia

---

<sup>8</sup> Argentina sólo participó del primero de estos grupos, conformado además por Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe, y cuyo objetivo consistía en presionar por obtener concesiones en las negociaciones sobre el tema agrícola. El Grupo de los 90 estaba compuesto por el Grupo Africano, los países integrantes del Grupo ACP (compuesto por países de África, el Caribe y el Pacífico) y otros países menos adelantados, y sus objetivos se referían a la discusión en común sobre temas generales de interés para los países más pequeños y menos desarrollados.



(Katz, 2006).

En cuanto al MERCOSUR, el tratamiento de los aspectos comerciales va a sufrir transformaciones. Una tarea va a ser la de buscar soluciones a los desequilibrios entre los socios, especialmente entre Brasil y Argentina con Uruguay y Paraguay. En ese sentido va a ser importante la puesta en marcha del FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR) en lo que algunos autores entienden como un proyecto de relanzamiento del acuerdo de integración (Consani y Bogado Bordazar, 2007).<sup>9</sup> Este fondo tenía como objetivo reducir las asimetrías entre los países de la región a través del financiamiento de diferentes proyectos de infraestructura, asunto pasado por alto en los inicios del proyecto regional. Los países deciden encarar las asimetrías recién en 2003, a instancias de los socios menores, principalmente a través de medidas comerciales (como el trato diferenciado en negociaciones con terceros mercados, o listas adicionales con menores aranceles al Arancel Externo Común), además del mencionado fondo. Esta búsqueda por resolver los desequilibrios puede entenderse como un intento de reforzar al MERCOSUR como bloque para lograr una mayor cohesión en tanto herramienta en las negociaciones por el ALCA (Kan, 2013).

El acuerdo regional, entonces, va a comenzar a ser utilizado como una herramienta (o plataforma) para negociar el ALCA, así como en otros foros multilaterales, como un eje sobre el que se articulan las negociaciones comerciales con otros bloques (Simonoff, 2007). Aquí habría un acuerdo inicial entre las clases dominantes y la administración kirchnerista, ya que aquellas coincidieron en los planteos básicos del gobierno, como la prioridad de negociar la eliminación de los subsidios norteamericanos al sector agrícola

---

<sup>9</sup> Este último preveía un presupuesto de U\$S 100 millones (que a fines de 2008 se incrementaron a 225) de los que entre Brasil y Argentina aportarían más del 95 % y a Uruguay y Paraguay se les asignarían alrededor de un 60 %, sin embargo, además de la poca importancia del monto convenido, el mismo fue perdiendo relevancia debido a la no actualización nominal de los aportes y la revaluación de las monedas de los países, reduciéndose en 6 años su importancia relativa a la tercera parte de lo que se había pensado en su diseño original (Berrettoni, 2013).

como condición para discutir la apertura y la rebaja de aranceles en otras áreas, o bien la estrategia de utilizar el MERCOSUR para negociar el ALCA en conjunto con los vecinos de la región (Kan, 2015). El debate sobre la eliminación de subsidios de los países centrales al sector agrícola, como piso para entonces discutir la rebaja de aranceles en los sectores *sensibles* de los países periféricos, venía dándose también en la Organización Mundial del Comercio donde Argentina planteaba esta misma postura en conjunto con varios países del grupo Cairns (Kan, 2013).<sup>10</sup>

El sector agrícola, altamente competitivo en términos internacionales, buscaba ingresar a competir al mercado norteamericano, de lo que se veía impedido debido a la protección del país del norte mediante subsidios a sus productores locales (Kan, 2013). Era una postura que entrelazaba tanto con la ideología históricamente afín al libre comercio del sector gracias a su alta capacidad competitiva (reforzada, como mencionamos más arriba, por las transformaciones en su estructura productiva durante la década del noventa). El sector agrícola en los Estados Unidos, si bien explicaba en 2006 solamente el 8 % de las exportaciones y el 2 % del PBI norteamericano, mantiene una influencia política enorme, capaz de garantizarle protección estatal y subsidios, acaparados por las grandes empresas (Katz, 2006). Sin embargo, en Argentina, el endurecimiento de la postura norteamericana fue generando resistencias dentro del propio sector agrícola (Kan, 2014).

Este interés por el acceso a nuevos mercados se reproducía en algunas empresas del sector industrial, aunque éste en términos generales veía la rebaja de aranceles como una continuidad de la estrategia seguida durante la década del '90 en la que se había visto visiblemente perjudicado, por lo que buscaba que la medida se retrasara y en todo caso se aplicara paulatinamente

---

<sup>10</sup> Este grupo está compuesto actualmente por 20 estados exportadores agrícolas: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paquistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay y Vietnam. El grupo toma su nombre de la ciudad de Cairns (Australia) donde se realizó su primer reunión en 1986.

(Kan, 2014). En cuanto al MERCOSUR, desde la UIA se le reclamaba acción a Néstor Kirchner para contrarrestar los desequilibrios y las asimetrías existentes en el bloque y que se habían profundizado tras la devaluación del Real en 1999, especialmente a través de cláusulas de salvaguardia, cupos, aranceles y acuerdos sectoriales, aunque acordaban en la necesidad de resolver primero las diferencias hacia adentro del acuerdo regional y desde allí encarar las negociaciones por el ALCA (Kan, 2013).

Luego de la reunión de Mar del Plata de 2005, donde finalmente se rechaza el ALCA en la forma que Estados Unidos lo proponía y se venía negociando desde hace años, termina de definirse el nuevo rol que parece adoptar el MERCOSUR.<sup>11</sup> Esta reunión constituiría un antes y un después en la integración regional (Kan, 2014). A partir de allí, el bloque cobra fuerza en tanto unidad política, con el lanzamiento de la UNASUR, el afianzamiento de la postura conjunta en espacios multilaterales, y ciertas medidas simbólicas como la visita de Fidel Castro a la cumbre en Córdoba en 2006, además de la posterior incorporación de Venezuela en 2012 como miembro pleno.

### 3.3. ¿Cuánto hay de nuevo tras el 2001?

En esta sección no nos interesa tanto resolver la discusión sobre las continuidades o rupturas entre el período anterior y posterior al estallido insurreccional de 2001, sino más bien identificar los elementos que nos permiten

---

<sup>11</sup> Kan (2015) identifica cinco fases para la derrota del proyecto original del ALCA, estas son (i) los efectos de las negociaciones en la cumbre de Cancún de la OMC, (ii) las minicumbres de Miami y Puebla, donde las trabas a las negociaciones sobre subsidios y aranceles van dando paso a la posibilidad de negociar un ALCA *light*, (iii) la reunión extraordinaria de Monterrey donde se incrementó el enfrentamiento entre el grupo liderado por los Estados Unidos y aquellos que rechazaban el proyecto, (iv) el estancamiento de las negociaciones y el inicio de un reordenamiento político en los países, donde se empieza a apreciar el cambio de estrategia por parte de Estados Unidos que empieza a negociar acuerdos bilaterales, y por último (v) la cumbre de Mar del Plata, donde se rechaza definitivamente la propuesta original de Estados Unidos.

trazar líneas tanto de continuidades como de rupturas. Entendemos que dado que en las ciencias sociales la *inercia* es incapaz de explicar fenómeno alguno, tanto las *continuidades* como las *rupturas* dentro de determinado período histórico deben ser analizadas con la misma rigurosidad, sin distinción de jerarquías en las mismas. Así como los quiebres obedecen a tensiones en las relaciones de fuerzas entre las clases y los grupos sociales fundamentales, estas mismas tensiones no están menos presentes en las continuidades dentro de un (o varios) período histórico.

Para lo relativo a la dinámica de la acumulación de capital pueden observarse patrones que marcan una continuidad entre todo el período, atravesando la crisis de 2001. Desde nuestra perspectiva apreciamos que a partir de los '90, una vez superada la crisis inflacionaria de principios de la década, existe una línea de continuidad que *se dobla pero no se quiebra*, donde el tipo de cambio cumplirá en todo el período el rol de principio ordenador. Los cambios en el tipo de cambio (de apreciado a depreciado) indican ajustes dentro de esta dinámica, pero que siempre encontrará su punto débil en la fragilidad externa, esto es, la *perenne* dependencia de la entrada de divisas para sostener el proceso de acumulación de capital.

Cuando nos referimos a *ajustes* dentro de esta dinámica que no se quiebra sino que se dobla, apuntamos a aquellos cambios que surgen del modo en que se sale de la crisis precedente (la de 1989 y la de 2001). En el primer caso sí existen reformas estructurales que buscan reorientar la dinámica de la acumulación capitalista en el espacio nacional argentino. En este punto nos parece conveniente establecer una distinción entre *lo económico* y *lo político*, donde cada esfera operará con su propia dinámica. A partir de 2001, como indicamos más arriba, la acumulación logra reconstruirse, aunque *sobre las ruinas* de los noventa, es decir que se destruyó sólo lo que la propia crisis había deslegitimado, mientras que el aparato estatal había salido fuertemente dañado de la crisis y no lograría recomponerse durante nuestro período de estudio. Otro de los principales aspectos que necesitó una reconstrucción y

sobre el que operarían cambios importantes fue justamente el alineamiento externo.

En lo referente a la inserción regional, los acuerdos regionales de asociación marcan una referencia fundamental a la hora de ubicar continuidades o rupturas tras la crisis de 2001. En ambos períodos, la orientación exterior descansó en el rol jugado por estos acuerdos y la discusión en torno a la reformulación o aceptación de los mismos. Las discusiones en ámbitos multilaterales solieron estar acompañadas de principios de acuerdos en el plano regional, o a la inversa, las tensiones regionales se reflejaban como posturas aisladas o descoordinadas en el plano global o multilateral.

### 3.4. Conclusión

Hasta aquí hemos presentado, en primer lugar la dinámica política, social y de la acumulación de capital en la Argentina reciente, y luego de la integración, así como algunos de los problemas en cuanto a su relación que nos interesa dejar planteados. Por un lado en cuanto el tipo de vínculo que se establece entre ambos fenómenos y por el otro en cuanto a su periodización. Para ello nos hemos servido de los aportes de la escuela de la regulación, aunque desde una perspectiva crítica destacando la lucha de clases y el estado como momentos de la misma relación social y no como exógenos a la acumulación de capital. En lo que sigue adelantaremos algunas reflexiones que esperamos nos permitan avanzar sobre la cuestión.

En primer lugar, el modo de acumulación demostró ciertas transformaciones entre la década del noventa y la posconvertibilidad, transformaciones que sin embargo no alcanzan para afirmar que nos encontramos ante una nueva modalidad de acumulación completamente diferente a la neoliberal, discusión que no queda en absoluto zanjada. Sin embargo, lo interesante a los fines de este trabajo es que la principal de estas transformaciones se dio particularmente en el plano internacional, es decir en la vinculación, tanto

económica como política, de Argentina con el resto del mundo.

Vimos que en un primer momento el mercado mundial ejercía sobre las empresas argentinas una presión a realizar aumentos de competitividad a través de la vinculación estrecha entre la economía nacional y el mercado mundial. Esta presión le imponía aumentos en la intensidad de la explotación de la fuerza de trabajo y modernización tecnológica, especialmente a partir de la inversión en nuevos equipos y bienes de capital, principalmente a través del sometimiento de los empresarios nacionales al funcionamiento pleno de la ley del valor dada la liberalización de la economía. A partir de la posconvertibilidad, la vinculación se da con un tipo de cambio real alto, en lo que significa un alivio para el sector exportador ya que la competitividad se sustenta ahora en este desacople cambiario y no sólo en ganancias de productividad. El tipo de cambio, como vimos, es en todo el período el principio ordenador de los diferentes ciclos, primero bajo y luego alto.

Esta diferencia impacta fuertemente, sin embargo, en una de las características históricas de la economía nacional que es su necesidad de divisas. En una primera etapa, la apertura externa con un tipo de cambio real bajo merma la capacidad exportadora argentina (especialmente hasta tanto no se registren ganancias significativas en términos de productividad), obligándole al gobierno peronista a recurrir a otras fuentes de financiamiento, especialmente inversiones y endeudamiento. En la posconvertibilidad el tipo de cambio competitivo permite excedentes comerciales (que se suman al superávit fiscal en parte explicado por las retenciones a las exportaciones), que permiten captar dólares a una economía excluida de los mercados financieros luego del *default* y con los flujos de inversiones hacia América Latina en retracción.

Lo interesante es que en ambas dinámicas se encuentra la principal fragilidad del modo de acumulación imperante en la economía nacional. En el período neoliberal, la fragilidad externa se va a manifestar con el retiro de depósitos tras la *crisis del tequila* en 1995 en tanto falta de confianza, mientras que en la posconvertibilidad la misma se va a manifestar en el aumento de los

precios internos mermando las ventajas competitivas ofrecidas por un tipo de cambio real alto. Una hipótesis que nos animamos a aventurar en estas páginas pero que requiere un examen mucho más prolijo y detallado<sup>12</sup> es que en esta vinculación se funda la dinámica de la asociación regional argentina, en búsqueda de establecer relaciones fuertes con aquellos países clave para la captación de divisas, blindando así esta fragilidad. Estados Unidos y la Unión Europea para garantizar inversiones y apoyo en los organismos multilaterales de crédito (y en menor medida el MERCOSUR en tanto mercado ampliado para las exportaciones), y los principales destinos comerciales en la posconvertibilidad, así como Venezuela para cierto auxilio financiero.

En cuanto a la periodización de estos cambios, nos parece sintomático que no haya habido una definición clara en el proyecto de integración hasta el año 2005, mismo año en el que termina de consolidarse la recuperación del proceso de acumulación capitalista luego de la crisis de 2001. Así, ni 2001, ni 2003, ni 2005 aparecen como bisagra en tanto tales, sino más bien escalones, o pasos, en una dirección que se va profundizando a medida que va escampando y se va aclarando el rumbo económico y político argentino.

En definitiva, lo que se observa es la continuidad de una marca de nacimiento de la inserción internacional argentina: la necesidad de divisas. El quiebre está en la estrategia para obtenerlas. Lo que podemos decir aquí es que la cesación de pagos de 2001 y la devaluación de principios de 2002 le impone a la Argentina la necesidad de acudir al mercado regional más que a las instituciones internacionales de crédito, jerarquizando la relación con Brasil por sobre aquella con los Estados Unidos.

Sin embargo, no nos adelantemos tanto en nuestras hipótesis. En lo que sigue nos interesa analizar particularmente la crisis de la inserción regional e internacional argentina luego de 2001, y especialmente las respuestas a esa crisis. Como dijimos, dentro de las continuidades o rupturas que se verifican para el período 1989-2011, la inserción regional se enmarca dentro del segundo

---

<sup>12</sup> En el que nos detendremos más adelante.

de los casos, debatiéndose entre una alternativa comercialista más cercana a los preceptos surgidos desde los países centrales hacia otra alternativa más orientada a una política de cooperación con otros países periféricos.

Desde las Relaciones Internacionales, y como reflejo tanto de su construcción interdisciplinaria como del debate entre las diferentes subdisciplinas que la componen, identificamos dos lecturas preponderantes de estos cambios. Una que denominamos *en clave política*, más cercana a los estudios de la Política Exterior, y otra *en clave económica*, más cercana a la subdisciplina de la Economía Internacional.<sup>13</sup> En los capítulos siguientes nos interesa presentar y analizar cada una de estas lecturas, las que abordan el período desde distintas perspectivas, poniendo énfasis en diferentes variables, identificando diferentes problemas y, naturalmente, arribando a diferentes conclusiones.

---

<sup>13</sup> Tomamos la expresión de *clave* (especialmente aquella de *clave económica*) de María Cecilia Míguez, quién a su vez refiere su inspiración a otros autores y autoras (ver Míguez, 2013, p. 25, n. 1). En este trabajo le otorgamos, sin embargo, un sentido diferente, comprendiendo que la *clave económica* y la *clave política* constituyen matrices de interpretación diferentes para todo el período estudiado.



## CAPÍTULO 4

---

### Autonomía, estrategia y la inserción en la arena regional

---

“ lo que mucho me gustaría saber es cómo será este mundo cuando ya no haya hombres y los efectos que sólo ellos causan, lo mejor es no pensar en tal inmensidad, que da vértigo, ahora bien, bastará que sobrevivan algunos animalillos, unos insectos, y habrá mundos, el de la hormiga, el de la cigarra, no abrirán cortinas, no se mirarán en un espejo, qué más da eso, al fin y al cabo la única gran verdad es que el mundo no puede morir. ”

José Saramago, *La balsa de piedra*, 1986

En este capítulo presentaremos la *lectura en clave política* de la inserción internacional argentina, en general, y de la inserción regional, en particular, durante el período estudiado en este trabajo.

Como venimos adelantando en los capítulos precedentes, cuando intentamos analizar desde las Relaciones Internacionales la inserción global argentina durante las últimas décadas es necesario adentrarnos en las particularidades, dentro de un marco global, de cómo el modo de acumulación vigente se construyó a partir de las crisis que le precedieron (en nuestro caso de estudio, la hiperinflacionaria de 1989 y el estallido social de 2001). Dentro de las continuidades o rupturas que se verifican para el período 1989-2011, la inserción regional se enmarca dentro del segundo de los casos, debatiéndose entre una alternativa comercialista más cercana a los preceptos surgidos desde los países centrales hacia otra alternativa más orientada a una política de cooperación con otros países periféricos.

Desde las Relaciones Internacionales, y como reflejo tanto de su construcción interdisciplinaria como del debate entre las diferentes subdisciplinas que la componen, identificamos dos lecturas preponderantes de estos cambios. Una que denominamos *en clave política*, más cercana a los estudios de la

Política Exterior, y otra *en clave económica*, más cercana a la subdisciplina de la Economía Internacional. Como veremos en este capítulo y en el siguiente, ambas lecturas –con sus disputas internas– analizan el período desde distintas perspectivas, poniendo énfasis en diferentes variables, identificando diferentes problemas y, naturalmente, arribando a diferentes conclusiones. Como dijimos más arriba, en este capítulo presentaremos la *lectura en clave política* de la inserción internacional y regional argentina reciente.

Esta lectura, que a veces se postula explícitamente como política, pero otras veces no lo hace, se encuentra estructurada principalmente alrededor de la definición del *interés nacional* y de la elección entre distintas opciones de alineamiento internacional para abordarlo, por lo que las categorías de *estrategia* y *alianza* suelen ocupar un lugar central en sus explicaciones, incluyéndose dentro de las discusiones relacionadas con la Política Exterior, subdisciplina de las Relaciones Internacionales. Este tipo de lecturas está fuertemente emparentada con la tradición Realista de las Relaciones Internacionales (y sus derivaciones vernáculas) así como con el llamado Autonomismo Puigiano,<sup>1</sup> aunque no exclusivamente.

Dentro de esta subdisciplina, al momento de referirse a la política exterior argentina luego del retorno de la democracia se ha convertido en un lugar común caracterizarla como una de *idas y vueltas*. Esta caracterización supone el doble riesgo de otorgar a la política exterior argentina previa una consistencia y coherencia desmesurada así como perder de vista las continuidades que de hecho existieron desde el retorno de la democracia y su importancia. Una de las constantes entre las distintas administraciones desde la vuelta de la democracia (con distinta intensidad) ha sido la política de integración con

---

<sup>1</sup> Esta denominación es especialmente relevante en Argentina. Sin embargo, la estrecha sintonía con la concepción de autonomía de Helio Jaguaribe también nos permite remitirnos a esta tradición en forma más general como Autonomía Latinoamericana, o incluso Pensamiento Latinoamericano de las Relaciones Internacionales (como se encuentra en Miranda, 2005). Haciéndonos cargo de las diferencias entre la perspectiva Puigiana y Jaguaribiana, en este trabajo emplearemos indistintamente la denominación de Autonomismo Puigiano o Autonomismo Latinoamericano.

los países de la región.

Una de las principales causas que explican estas idas y vueltas, o *vaivenes*, de la Política Exterior argentina a partir de 1983, además de las cuestiones económico-políticas y las tensiones en cuanto al modelo de desarrollo para el país, es la *estrategia* de inserción internacional que aquéllas conllevan. En estas diferentes estrategias, empleadas fundamentalmente para enfrentar las crisis recurrentes (especialmente aquellas de 1989 y 2001), aparece el germen que orientó la formulación (y reformulación) de las políticas públicas, ocupando la Política Exterior un lugar central entre ellas (Busso, 2014). Estas consideraciones estratégicas conforman el núcleo de lo que llamamos la *lectura en clave política* de la inserción internacional argentina reciente.

Estas estrategias pueden tener tendencias autonomistas o de inserción con la potencia hegemónica, las primeras priorizando las alianzas regionales con el fin de ganar márgenes de maniobra en el sistema internacional, a diferencia de las segundas, las cuales plantean una pérdida de objetivos propios en el plano internacional (Simonoff, 2005). Russell y Tokatlían (2013), desde otra perspectiva que analizaremos en el capítulo siguiente, de todas formas también distinguen entre dos grandes estrategias, o *lógicas*, que siguieron durante el último siglo los países latinoamericanos fundadas en el rasgo estructural de su condición subordinada en el sistema internacional. A estas estrategias las denominan como *lógica de la autonomía* y *lógica de la acquiescencia*, cuyo rasgo más distintivo es la asimilación o no de esta condición subordinada.

Sin embargo, antes de presentar esta lectura en clave política, corresponde que profundicemos en la crítica a las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales presentada en el capítulo anterior, ahora en un nivel de abstracción diferente, además de presentar brevemente los aportes teóricos de las tradiciones vernáculas que suelen concentrar su mirada *en clave política*, como la tradición autonomista latinoamericana o el realismo periférico. Luego daremos cuenta de esta lectura en clave política para el período comprendido entre 1989 y 2011 privilegiando un análisis desde lo global hacia lo local por

sobre el cronológico.

## 4.1. El estado-nación en el mundo

Antes que nada debemos encarar el problema de la ubicación conceptual del estado en el mundo, haciendo abstracción todavía de cualquier particularidad. Como vimos en el capítulo anterior, las Relaciones Internacionales suelen tomar como punto de partida un mundo *partido y repartido* entre diferentes estados (cuando no lo hacen desde cada uno de estos estados en particular). Las definiciones de *ranking internacional de estados*, o incluso de *centro-periferia* dan cuenta de este punto de partida que aquí nos proponemos revisar.

Es evidente que el estado, en tanto estado-nación, es una parte integral tanto del sistema internacional como del mercado mundial, considerados separadamente. Sin embargo, en el marco del capitalismo y de las relaciones capitalistas, el capital no está estático o fijo, sino que fluye, y su esfera de movilidad no es un estado o región particular, sino el mercado *mundial*. La globalización es un fenómeno que no debería sorprender a nadie si entendemos a *lo global* como el espacio natural de movilidad del capital (ver Holloway, 1993; Burnham, 2002), y por lo tanto a la ley del valor como una ley que opera globalmente.

Entonces decidimos tomar al sistema internacional (esto es la arena internacional, en clave política, y el mercado mundial, en clave económica) como nuestro punto de partida para analizar el desenvolvimiento de estos estados-nación, desde una perspectiva *lógica*, aunque no cronológica, como desarrollaremos más adelante llegando al final de este trabajo. Estos estados-nación constituyen entonces una particularización de aquello global, un particular que se entiende a partir de las circunstancias y precondiciones históricas que permitieron y permiten su desarrollo (entre ellas su ubicación en el sistema internacional de estados y en la división internacional del trabajo),

de la mano de la particularización del capital global en capitales nacionales, con órganos políticos y características propias. Según la perspectiva que aquí presentamos, entonces, el estado nacional debe entenderse como el representante y garante del modo de producción dominante, por lo que en el sistema internacional, los estados se encuentran *separados, pero atados*, en tanto diferentes particularizaciones de un general, y definidos relacionamente dentro de un sistema internacional de estados (en tanto el concepto de soberanía remite a la exclusión de un otro) y no a partir de las comunidades nacionales respectivas (ver von Braunmühl, 1978).

Para abordar la *forma estado* en la sociedad internacional y cómo estos estados se relacionan entre sí, entonces, es central ubicarlo histórica y conceptualmente en el modo de producción capitalista. Los autores realistas y neorealistas hacen abstracción de cualquier tipo de anclaje histórico al caracterizar al estado como una mera organización política (ciudades-estado, reinos, imperios, estados-nación) cuyas diferencias se deben meramente a factores económicos, demográficos y tecnológicos (ver Gilpin, 1984) o en el caso extremo, como cajas negras, cuya única diferencia parece ser que algunos son más poderosos que otros (ver Mearsheimer, 2010).

Mediante un análisis crítico de las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales<sup>2</sup> hemos tomado como punto de partida el análisis del sistema internacional para luego poder pensar cómo los estados-particulares se insertan en el mismo. Esto no significa partir del ranking internacional de estados, sino elaborar la referencia del estado-nación, Argentina en este caso particular, como parte integrante de un sistema internacional que determina sus alternativas de inserción y del cual no se puede desprender.<sup>3</sup>

Desde esta perspectiva es entonces que nos proponemos analizar estos

---

<sup>2</sup> El cual, además de lo expuesto en el Capítulo 2 de este trabajo, hemos presentado en otros ámbitos (ver Jaquenod, 2013b,a, 2014).

<sup>3</sup> Consideramos importante una aclaración: por *determina* no entendemos una relación unívoca y lineal donde una causa produce irremediamente un resultado *determinado* en tanto ley general, si no una relación donde una serie de condiciones configura un marco de acción amplio, pero con límites *determinados* por aquellas.

*vaivenes* de la estrategia de inserción internacional (y global) reciente. Aquí se presenta la dificultad de realizar un salto al vacío entre niveles de abstracción casi incompatibles. Sin embargo, de lo expuesto en el Capítulo 2, de carácter teórico-crítico, y profundizado en este apartado, nos interesa retener para lo que sigue fundamentalmente las ideas de estado en tanto particularización de una totalidad global, y del estado como gestor político de los circuitos globales de capital, por lo que seguiremos un orden de exposición más lógico (desde lo global a lo nacional) que cronológico.

#### 4.1.1. El concepto de autonomía en Jaguaribe y Puig

La tradición Realista de las Relaciones Internacionales se propuso como objeto entender la disputa por el poder entre los estados poderosos. Autores como Kenneth Waltz de hecho asegurarán que *sólo sirve* para entender el comportamiento de las grandes potencias, de los miembros de la *élite* del concierto de las naciones. Al analizar la inserción internacional de los países latinoamericanos desde esta perspectiva teórica (hegemónica en la disciplina) tenemos entonces el problema de la adaptación de un marco teórico que no sólo es originario de otras latitudes –con sus problemáticas particulares–, si no que además aparece como incapaz de ofrecernos herramientas para explicar el comportamiento de los países de la periferia del sistema internacional, lo que algún autor llamó el problema de *jugar el juego del poder sin poder*. América Latina no escapó a esta dificultad, y fue terreno fértil para la elaboración teórica al momento de analizar las relaciones entre los países del mundo –fundamentalmente aquellas entre países de desarrollo relativo diferente– y, en lo que a política internacional exclusivamente se refiere, el desarrollo del concepto de *autonomía* cobró una especial relevancia.

Este concepto hace referencia precisamente al margen de maniobra con el que cada país cuenta dentro de este sistema internacional y, en sus orígenes, se refería casi identitariamente al desarrollo y a la construcción nacional y estatal. Así, los desarrollos vernáculos tomaron de la Teoría de la Dependencia

su comprensión de la división internacional del trabajo y la manifestación doméstica de la dinámica capitalista externa, las que se conjugaban para erosionar el potencial de desarrollo de las naciones latinoamericanas y negar así su soberanía estatal. Las relaciones jerárquicas de dominación y el rol de las fuerzas globales de esta tradición tendrán entonces una influencia notable en el desarrollo del concepto de autonomía para autores como el brasileño Helio Jaguaribe y el argentino Juan Carlos Puig, aunque con ciertos matices e importantes diferencias. Una de las principales de éstas, por ejemplo, va a ser el rol de las élites nacionales para movilizar los recursos del estado a favor de políticas que promuevan un aumento de la autonomía (Tickner, 2008).

Para los autores de la autonomía latinoamericana, esta jerarquía de dominación internacional se manifestaba en la estratificación internacional o en la estructura internacional propiamente dicha. El primero de estos conceptos se aplicaría a los desarrollos del autor brasileño, para quien esta jerarquía internacional representaba niveles decrecientes de capacidad de autodeterminación. Para este autor la *autonomía* ocuparía un tercer nivel (por detrás de la primacía general y la regional) y la misma no garantizaba la inexpugnabilidad de su territorio a los países que la ejercieran, aunque estos sí disponían de medios para sancionar (material y moralmente) a eventuales agresores. Los países con autonomía gozaban de un margen bastante amplio de autodeterminación en la conducción de sus negocios domésticos, con cierta capacidad de actuación internacional independiente. La *dependencia*, principalmente de decisiones y factores externos, se encontraba en el cuarto escalón de esta estratificación internacional, y se relacionaba especialmente con respecto a aquellos países con primacía general o regional. En esta jerarquía existía una asimetría estructural privilegiando al centro en detrimento de la periferia, fundada sobre la capacidad económico-tecnológica y político-militar del centro imperial, y mediatizada por potencias medias –aquellas con primacía regional– (Jaguaribe, 1979).

Para Juan Carlos Puig, esta estructura internacional está regida por los



criterios supremos de reparto, los que rigen las conductas de los integrantes de la comunidad internacional, y son el dinámico-formal derivado de la posesión de un potencial de destrucción masiva, la prohibición del uso de la fuerza, la impermeabilidad interbloques, y la autonomización intrabloque. La comunidad está jerarquizada entonces con los *repartidores supremos* al tope, que son quienes gozan de un potencial de destrucción masiva y son quienes adoptan las decisiones, luego los *repartidores intermedios*, que son quienes tienen la capacidad de ejecutar estas decisiones, y finalmente los *recipiendarios*, que son quienes deben obedecer (Puig, 1986).

Por su parte, la autonomización intrabloque se desarrolla por etapas, con avances y retrocesos, que marcan las graduaciones de la dependencia. La *dependencia paracolonia* es la primera de ellas, donde el país es dependiente de la estructura de poder de otro país, aunque formalmente soberano, siendo esta formalidad lo único que distingue esta situación de aquella de una colonia. La *dependencia nacional* es la segunda etapa, cuando los grupos que detentan el poder real racionalizan la dependencia, y logran fijarse fines que les son propios. La situación se acepta, pero tratando de sacar el máximo beneficio de la misma, y se le fijan ciertos límites a los repartidores supremos externos. En estos países existe un sistema nacional de toma de decisiones, institucionalizado y formalmente independiente de toda injerencia externa, pero condicionado fuertemente a la vinculación externa. En tercer lugar se encuentra la *autonomía heterodoxa*, en la que los grupos de poder local tratan de sacar el máximo provecho de los errores y debilidades en el centro del poder mundial en cuya órbita se encuentran. Por lo general surgen nuevas fuerzas internas (como la burguesía nacional, el ejército) que pueden actuar en forma conjunta. En circunstancias cruciales (o vitales) el país en cuestión puede responder frente a las aspiraciones del centro, teniendo en cuenta que la potencia dominante puede llegar a utilizar todos sus recursos (es decir, la fuerza) para obtener la obediencia, por lo que es vital para el estado periférico la consciencia del momento exacto en el que sus intereses cotidianos se convierten en vitales.

Finalmente, la cuarta etapa es la de *autonomía secesionista*, la que involucra un desafío global. Los grupos en el poder rompen con la potencia y sus intereses estratégicos, y los repartidores supremos nacionales ejercen sus decisiones sin tener en cuenta, ni espontánea ni obligadamente, los intereses de la metrópoli (Puig, 1971).

Siguiendo a Miranda (2005), la hipótesis puigiana de que el aumento de la autonomía política era proporcional a la disminución de la dependencia económica, política y militar estaba fuertemente ligada con el postulado de Helio Jaguaribe de que la construcción de un espacio autonomista para un país periférico sólo era posible a través de la viabilidad nacional. Las definiciones de estos autores no necesariamente planteaban un choque frontal contra los países centrales, sino la diversificación de las relaciones externas con una agenda propia. Para Juan Carlos Puig,

la autonomía era una construcción eminentemente política, ya que el desarrollo de este concepto pasaba por el compromiso que las clases dirigentes debían tener en ella a través, tanto del control institucional del proceso de toma de decisiones, como de la estructura estatal, siendo esta una herramienta indispensable para el relacionamiento internacional de un país periférico (Miranda, 2005, p. 51).

El rol de la integración regional será, tanto para Juan Carlos Puig como para Helio Jaguaribe, fundamental dentro de este esquema. Así, para el autor brasileño, el desarrollo de las naciones latinoamericanas sólo podrá alcanzarse obteniendo éstas un grado de autonomía y de suficiencia nacional básica en simultáneo, y la solución más conveniente a este problema radica en la integración regional, como aquella recomendada por Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para ellos seguirá siendo un requisito fundamental asegurar su autonomía a nivel nacional y regional (Jaguaribe, 1976). Para el autor argentino, la integración constituye una forma de dar continuidad y permanencia a la actuación conjunta en determinadas materias en las que se suele seguir un camino de actuación

individual. En este sentido distingue entre la integración interdependiente y la solidaria, estando la primera de éstas condenada al fracaso dadas las diferencias fundamentales en cuestión de tamaño y *status* de las naciones latinoamericanas. En su lugar propone un tipo de integración solidaria, la que debería llevarse adelante a través de los valores compartidos y las alianzas, dado que al proponerse la obtención de mayor autonomía (y recordando que esta búsqueda constituye un juego de suma cero donde lo que unos actores ganan otros lo pierden) llevará ineludiblemente a una confrontación estratégica, presumiblemente con los países más poderosos (Puig, 1986).

#### 4.1.2. El interés nacional en el realismo periférico

En discusión con la tradición autonomista latinoamericana, Carlos Escudé desarrollará una alternativa vernácula de la tradición Realista, tratando de superar el desafío que implicaba aplicar la *política del poder* a un país *sin poder*, como él entendía a la Argentina de fines del siglo XX: un país dependiente, vulnerable, empobrecido, endeudado y poco estratégico para los intereses de los países centrales. La política exterior de un país de estas características, *periférico*, debía adaptarse a tres principios esenciales: (i) la eliminación de confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciéndolas a lo *realmente importante*, (ii) la realización de los cálculos políticos en función de los riesgos de costos eventuales, y (iii) una reconceptualización de la autonomía en términos de la capacidad de confrontación del estado y de los costos relativos de la misma (Escudé, 1991). Así, para un país *periférico* de las características de Argentina, la única política correcta (desde un punto de vista de los costos y beneficios) y la única *moral política* a su alcance, era una política de modestia y de aceptación *realista* de los límites y diferencias con las grandes potencias. Esto es, en base al esquema de Carlos Escudé, reconocer que la Argentina debe aceptar su rol entre los países que deben obedecer, sin pretensiones de mandato.

Así, esta ecuación de costo/beneficio debía aplicarse a las cuestiones

económicas, ocupando la autonomía el lugar de una *inversión* que se debía realizar en función de una adaptación correcta y acrítica a la nueva realidad de la globalización durante la década del noventa (Miranda, 2005). Dado que esta concepción considera al sistema internacional de manera estática, parecería que para implementar políticas en el plano internacional alcanzaba simplemente con conocer la posición del estado en la estructura internacional del poder (Noto, 1995).<sup>4</sup>

La política exterior debía analizarse entonces en dos niveles, en donde la política de alineamiento con las grandes potencias, es decir, el *marco global* se correspondía con la *macro-relación bilateral*, mientras que los verdaderos intereses del país débil estarían jugándose en las *micro-relaciones bilaterales*, las que “se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y/o privados, y de pequeños núcleos burocráticos” (Escudé, 1991, p. 405) y es aquí donde éste no debía hacer concesiones gratuitas. Esto significa que en los asuntos globales de poca importancia *estratégica* para el país débil, éste debía evitar las confrontaciones con aquellos países con quienes buscaba establecer una relación amistosa, para centrar sus esfuerzos en aquellas cuestiones puntuales en las que se jugaban sus *intereses estratégicos*. En este sentido, el concepto de interés estaría definido en términos de desarrollo económico, “sin el cual no hay verdadero poder en el largo plazo, ni tampoco bienestar para la población” (Escudé, 2012, p. 44).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> De todas maneras habría que tomar con cautela la afirmación de que “la perspectiva de Escudé no considera los cambios en el sistema internacional” (Noto, 1995, p. 84), ya que difícilmente se podría considerar que el sistema internacional haya permanecido constante con la caída de la Unión Soviética, fenómeno que precisamente le otorga una de las premisas fundamentales al realismo periférico. Posteriormente este enfoque también deberá ajustarse al ascenso de China en el Siglo XXI.

<sup>5</sup> Aquí Carlos Escudé concede que cuando se trata de acumulaciones históricas de poder, el poder político militar suele venir después del desarrollo económico (Escudé, 2012).

## 4.2. Inserción global

Para caracterizar la inserción global argentina durante los noventa es imprescindible recordar el contexto de colapso de la Unión Soviética y fin de la Guerra Fría, donde los Estados Unidos emergían y aparecían como el gran ganador del escenario de confrontación política, económica e ideológica planteado tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Este triunfo implicaba también una victoria en el plano discursivo, donde la concepción norteamericana de *libertad* y *democracia* se imponían en el resto del mundo, tanto en lo político como en lo económico.

La recepción de este nuevo escenario en la Argentina generó los debates y replanteos que tal acontecimiento se merecía. En el plano de las Relaciones Internacionales esto se reflejó principalmente en la disputa entre las versiones vernáculas del Realismo y del Idealismo. De éstas, Carlos Escudé y Roberto Russell fueron respectivamente sus principales exponentes y participantes en el debate, convirtiéndose además el primero de ellos en asesor del Palacio San Martín, ocupando en cierta medida el rol de defensor *oficial* de la política de inserción internacional de la administración de Carlos Menem. Esto no significa que no hayan habido representantes de la tradición liberal en la conformación de la estrategia de inserción global de la administración menemista, tal es el caso de Andrés Cisneros, vicedecano de Guido di Tella, o del mismo Domingo Cavallo.

A partir del retorno de la democracia, desde la versión que se convertiría en oficial para la postulación de los principios de inserción internacional, la clave determinante que debía conducir los asuntos exteriores sería netamente política. Frente a las potencias exteriores Raúl Alfonsín habría optado por el concepto de confrontación, mientras que Carlos Menem, mediante la famosa *aceptación realista del liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental*, habría optado por la adaptación de los objetivos políticos, siempre que no generaran costos tangibles, a los de los Estados Unidos (Miranda, 1994).

Según la concepción del asesor del canciller Guido di Tella, el rol que debía jugar Argentina era, entonces, de socio de los Estados Unidos y no de *satélite económico*, dentro del nuevo *momento unipolar* donde era necesario sumarse al lado ganador de la guerra fría (Escudé, 1992).

La visión escudeana de inserción internacional estaba sustentada en una lectura jerarquizada y (relativamente) estática de la estructura internacional, donde la relación entre el centro y la periferia se planteaba como estática e inmodificable. En este marco, la competencia con las grandes potencias no tenía lugar en el aspecto político o estratégico militar y debía reducirse a los aspectos económico-comerciales (Simonoff, 2008). Desde la administración menemista se propondrá una política exterior que tendrá como objetivo el desarrollo económico y la estabilidad política, y la forma de cumplirlo sería mediante la reinserción internacional como *aliada* de los países del primer mundo, ya que “supuestamente, no existía ninguna otra vía para que Argentina superase su prolongada decadencia que la alianza con Estados Unidos” (Noto, 1995, p. 81). Esta prioridad de la lógica económica implicaba el descarte de la política de no alineamiento, y la consecuente occidentalización de las percepciones, decisiones y acciones externas argentinas (Miranda, 1994).

No es de extrañar, entonces, que en la cartera de Cancillería, el presidente Carlos Menem designara a economistas –Domingo Cavallo primero y Guido di Tella después–, dejando en claro que la política exterior debía convertirse en una herramienta al servicio del principal objetivo económico, la reinserción argentina en la economía global, en una lógica que intentaba reproducir los éxitos de la inserción global de finales del siglo XIX (Tulchin, 1996).<sup>6</sup> Tras décadas de una posición confrontativa frente a los Estados Unidos, según

---

<sup>6</sup> “Aquí había una política exterior que conscientemente intentaba corregir los errores del siglo XX volviendo a los éxitos del XIX. La política exterior fue diseñada para seguir y fortalecer al modelo económico, protegiendo así los intereses de la nación. Esto es lo que Menem entendía por realismo y di Tella con pragmatismo. De una forma que rememoraba la incorporación argentina a la economía internacional a finales del siglo XIX, la política exterior sería la sirvienta [*handmaiden*] del modelo económico esencial para la nación (Tulchin, 1996, p. 185).

Carlos Escudé “la política exterior del gobierno de Menem no es cualquier política exterior, sino que representa una audaz ruptura con las tradiciones diplomáticas argentinas, y como tal es en cierta medida un *valiente experimento contracultural*” (Escudé, 1992, p. 170).<sup>7</sup>

Escapando un poco del relato oficial, otros analistas coincidirán en que las relaciones bilaterales con los Estados Unidos durante los noventa marcaban y estructuraban buena parte de las acciones exteriores argentinas durante el período, funcionando como una suerte de *pivote* (Busso, 1994), o bien como un *eje clave* que definía la política exterior argentina del período en términos generales (Noto, 1995).

Esta política de seguimiento frente a la potencia hegemónica adoptaba inevitablemente un carácter dependiente. La necesidad de acercarse a Washington estuvo moldeada también por la existencia de ciertos condicionantes, como la crisis de endeudamiento heredada de la administración alfonsinista y endémica para la región, y la consecuente búsqueda de apoyo financiero (Simonoff, 2009). Estos condicionantes significaban una subordinación entonces de lo doméstico a lo internacional en un doble sentido. Por un lado ya que lo internacional configuraba el marco que permitiría el desarrollo de lo nacional, de lo doméstico, y por el otro porque un gran número de políticas domésticas podían entenderse en tanto señales hacia el exterior (especialmente aquellas relacionadas a las consignas del Consenso de Washington), señales de un alineamiento a un *sentido común* global.<sup>8</sup>

La administración aliancista de Fernando de la Rúa no instrumentó modificaciones sustanciales en materia de inserción global con su antecesora. Sus innovaciones respondieron más a cuestiones puntuales y referidas a la relación en el ámbito regional más acotado, por lo que las introduciremos más adelante en el capítulo.

En simultáneo con el cambio de milenio comenzó a prefigurarse un rediseño

---

<sup>7</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>8</sup> Así como la política exterior, las políticas domésticas estaban relacionadas al objetivo de reinserción internacional como aliado de los países del primer mundo (Noto, 1995).

del escenario internacional tal como había quedado establecido con el fin de la Guerra Fría. Los atentados terroristas sobre las torres gemelas en septiembre de 2001, históricamente la primera agresión externa a los Estados Unidos continentales, marcaron un cambio de época donde la hegemonía norteamericana ya no aparecía como una realidad incontestable. Paralelamente, en la Unión Europea comenzaba a funcionar la moneda común, otorgándole solidez al bloque regional, y el ascenso de China y los otros BRICs más que un fenómeno pasajero se vislumbraba como una realidad que había llegado para quedarse y que iba a jugar un rol central en el nuevo tablero mundial.

En este contexto, durante la administración de Néstor Kirchner, la estrategia de vinculación con el mundo se invertía y aparecía subordinada por la agenda doméstica, donde la salida a la crisis que terminó de estallar socialmente en diciembre de 2001 *marcaba la cancha*, tanto en las relaciones con otros países como con los organismos de crédito internacionales. Así como en otros ámbitos de política pública, en lo referente a la política exterior, la nueva administración incorporó demandas que provenían de los procesos de movilización social y política que venían desarrollándose desde años anteriores (Miguez, 2013).<sup>9</sup>

Desde la concepción del nuevo mandatario, al momento de asumir, el

---

<sup>9</sup> Desde un enfoque diferente, Corigliano compartirá la idea de que las medidas llevadas adelante por la administración de Néstor Kirchner estaban condicionadas por la dinámica interna de salida de la crisis precedente, ya que su gestión “evidencia la emergencia de una política exterior condicionada a las necesidades electorales internas de un gobierno que había asumido con un estrecho margen de gobernabilidad. Enfrentado a esta situación, Kirchner –como su antecesor Eduardo Duhalde (2002-2003)–, privilegió la ‘demonización’ del ‘modelo’ heredado de sus predecesores Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001). [...] Esta ‘demonización’ permitió el incremento del margen de maniobra interno del gobierno, revirtiendo el problema de legitimidad de origen de Kirchner. No obstante, al mismo tiempo, dificultó la adopción de todo gesto de compromiso de mediano o largo plazo con Washington o con la comunidad internacional, que pudiera ser leído en el ámbito doméstico como un retorno al comportamiento externo del período 1991-2001” (Corigliano, 2007, p. 5). Estas mismas necesidades electorales habrían sido las que llevaron al gobierno de Kirchner a reemplazar las *relaciones especiales* con Washington por Caracas (Corigliano, 2011).



país no sólo se encontraba *des-inserto* en el mundo, sino en una posición de debilidad y con una agenda limitada (reducida especialmente al problema de renegociación de la deuda). En este sentido, a la inserción regional se le otorgó una fuerte impronta economicista, refiriéndose el presidente en sus discursos frente al Congreso de la Nación a la inserción internacional en términos de comercio exterior e inversiones (Zelicovich, 2011):

Nuestro país debe estar abierto al mundo, pero abierto al mundo de una manera realista, dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional –fundamentalmente a través del Mercosur–, y de políticas cambiarias flexibles acorde a nuestras productividades relativas y a las circunstancias del contexto internacional. El crecimiento requerirá de una demanda creciente que aliente las inversiones, tant para atender el mercado interno como a las exportaciones.<sup>10</sup>

En este nuevo ordenamiento, la agenda frente a los Estados Unidos aparecía multilateralizada, tanto desde lo económico como desde lo político (Simonoff, 2008), y donde se hacía evidente que en el vínculo interestatal predominaban los intereses contrapuestos por sobre los intereses comunes, y que estas dificultades poco tenían que ver con recambios presidenciales específicos (Miranda, 2012). Al mismo tiempo, la cancelación de la deuda con el FMI también puede entenderse como un intento de ampliar los márgenes de maniobra del país, más allá de la discusión sobre cómo y cuándo pagarla (Simonoff, 2011). La participación en foros globales y regionales como las Naciones Unidas, la UNASUR, el G-20 (a partir de la crisis de 2009, ya bajo la presidencia de Cristina Fernández) o el vínculo con los BRICs, así como relaciones estrechas particulares con los países vecinos (especialmente Brasil y Venezuela) irá configurando el modo de inserción de la Argentina en el mundo. A la par de estos desarrollos, en 2004 comenzó a fortalecerse la

---

<sup>10</sup> Discurso de Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, “El texto completo del discurso presidencial”, Diario *La Nación*, 25 de mayo de 2003.

relación bilateral con China, luego del encuentro entre Néstor Kirchner y Hu Jintao (Miguez, 2015).

En su campaña presidencial Cristina Fernández, sucesora de Néstor Kirchner, había planteado un perfil más internacionalista que su antecesor, no obstante, una vez en la presidencia su política exterior mantuvo el perfil autonómico de la anterior, aunque diferenciando claramente dos espacios de acción. El primero de carácter más comercial referido a los problemas financieros, comerciales y de inversiones que involucraba a los países desarrollados, especialmente a Estados Unidos (podemos mencionar el problema con los *holdouts* o los fallos pendientes del CIADI) y a China (especialmente lo referido a acuerdos de comercio e inversiones). El segundo de los espacios fue al mismo tiempo la dimensión más relevante y dinámica de la política exterior de la administración de Cristina Fernández y estuvo orientado a la relación con latinoamérica. Aquí los principales ejes de acción estuvieron referidos a la defensa de la democracia, la resolución de conflictos en la región, y el fomento de la integración (Busso, 2014).

Durante la administración de Cristina Fernández, sin embargo, el MERCOSUR irá perdiendo fuerza como vía privilegiada de inserción en el mundo, apareciendo en el mismo nivel que los relacionamientos bilaterales y la apelación a la cooperación internacional para la resolución de problemas colectivos. Especialmente a partir de 2009, los foros como el G-20 en el espacio internacional o la UNASUR a nivel regional comienzan a ocupar un lugar más relevante en la definición de la inserción mundial. La definición de la integración va haciéndose más estrecha desde el gobierno de Néstor Kirchner hacia el de Cristina Fernández, lo que “implica un corrimiento de una inserción más excluyente a otra más diversificada, aunque manteniendo (ahora de forma más atenuada) la importancia relativa del bloque por sobre las demás relaciones” (Zelicovich, 2011, p. 192). La relación con China en este sentido se fue consolidando, tanto en el plano político como económico, convirtiéndose ya en una relación estratégica, funcionando en algunos casos como *pivot* para contrarrestar la

influencia norteamericana. Sin embargo esta relación sigue manifestándose de manera asimétrica, en un esquema similar al de centro-periferia sin reflejar un esquema de cooperación Sur-Sur (Míguez, 2015).

Aquí es donde María Cecilia Míguez resalta una contradicción que atravesó a los gobiernos kirchneristas. Mientras por un lado se ganaba autonomía con la recuperación de aspectos claves para la gestión económica, respecto a las presiones de los Estados Unidos y a un posicionamiento diplomático internacional, al mismo tiempo esta estructura económica e inserción internacional seguía reflejando patrones de dependencia con viejos y nuevos socios (Míguez, 2016).

Así, hemos visto que a partir de la crisis de 2001 la definición de la inserción internacional estuvo fuertemente condicionada por la salida a dicha crisis, así como de las demandas que de ella habían emanado. Tanto bajo el mandato de Néstor Kirchner como especialmente de Cristina Fernández, la agenda internacional aparecía multilateralizada, aunque subordinada a los imperativos económicos que la salida de la crisis le imprimía, y con una fuerte impronta regional (especialmente relacionada a Brasil y, en menor medida, Venezuela). Durante los noventa, desde el realismo periférico, la clave determinante para comprender la inserción regional era netamente política, tras la aceptación realista del liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental, especialmente tras la caída de la Unión Soviética. La relación con los Estados Unidos aparecía como un eje que estructuraba las relaciones con el resto de los países en la búsqueda de apuntalar los intereses económicos.

### 4.3. Lugar de lo regional en lo global

Estas definiciones de la inserción global impactaban directamente en lo relativo a la inserción regional. En este aspecto (y dentro de esta lectura), es importante resaltar que a partir de la crisis del '73 (y del triunfo de las ideas neoconservadoras) las políticas exteriores pasarán a construirse dentro de un

juego de equilibrio entre aquellas que privilegian a la región como escenario principal de su agenda (tendencias autonomistas) y aquellas que proponen una inserción restringida con la potencia hegemónica (dependientes). Como vemos, la principal diferencia entre estas tendencias es la elección de su alianza principal. Las primeras suelen apuntar a países de recursos similares, mientras que las segundas optan por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica (Simonoff, 2007).

El problema planteado por la opción estratégica de seguimiento frente a los Estados Unidos desde principios de los noventa, entonces, era el de su armonización con el acercamiento a Brasil a partir de la constitución del MERCOSUR, así como su proyectada profundización. Si bien la postura histórica de Argentina frente a los Estados Unidos fue de oposición, existieron períodos de distendimiento y acercamiento (ver Rapoport y Spiguel, 2005; Morgenfeld, 2012). Con Brasil también primaron las hipótesis de conflicto durante la historia de la relación bilateral, aunque la tensión en la relación demostró vaivenes. A partir de la década del noventa, sin embargo, se presenta la novedad del intento de poner en práctica una relación *amistosa* simultánea con Brasil y con los Estados Unidos.

Según Carlos Escudé, con los Estados Unidos y Brasil se daban unas alianzas complementarias que estructuraban la política exterior menemista, y estas se balanceaban mutuamente imponiéndose límites entre sí. Las funciones de la alianza con los Estados Unidos eran las de eliminar los obstáculos que décadas de oposición política le habían puesto al desarrollo argentino, disuadir el aventurismo de sectores militaristas chilenos e imponer límites a las expectativas brasileñas. Las funciones de la alianza con Brasil, por su parte, eran las de promover una integración *económica* subregional, poner límites a la alianza con los Estados Unidos, y también contribuir a disuadir a algunos sectores militaristas chilenos. El paradigma del tipo de cuestión donde la estrategia de política exterior argentina privilegiaba la alianza con Brasil y se enfrentaba a los Estados Unidos eran, justamente, aquellas negociaciones

en el marco de la Organización Mundial del Comercio y aquellas vinculadas a una zona de libre comercio de alcance hemisférico (Escudé, 1999).

A pesar de las tensiones que esta doble relación generaba en el ámbito subregional, desde la diplomacia brasileña, el MERCOSUR era visto como un proyecto político-estratégico de largo alcance que pretendía trascender los vaivenes coyunturales.<sup>11</sup> Desde la visión de Itamaraty, la posibilidad de conformar junto con Argentina un marco de estabilidad, seguridad y desarrollo para América Latina aparecía por encima de la contabilización de las ganancias o pérdidas comerciales puntuales que se derivaban de coyunturas particulares (Botto *et al.*, 2003).

Como vimos más arriba, existe un importante consenso ratificando que con el cambio de milenio se abrió un parteaguas en lo que al alineamiento regional se refiere. Para el mismo pueden mencionarse condicionantes tanto externos como internos, sin obviar su relación mutua. Ya desde la administración de Eduardo Duhalde en 2002 se inició un proceso de acercamiento hacia la región, en general, y hacia Brasil en particular, como forma de restar fuerza a la política de alineamiento político hacia los Estados Unidos (Simonoff, 2008).<sup>12</sup>

En el contexto de la guerra en Irak y tras los atentados del 9/11, los Estados Unidos compelieron a los demás países a extremar sus alineaciones, y las relaciones con la potencia del norte comienzan a enturbiarse a partir de la negativa, por parte de América Latina, a participar de esta coalición. El unilateralismo norteamericano resquebrajó las alianzas que sostenían el esquema de seguridad colectiva vigente luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, abriendo el paso a una nueva dinámica que algunos

---

<sup>11</sup> Los que se provocaban, desde esta lectura política, por la falta de coordinación política para la toma de decisiones. Por ejemplo, por parte de Argentina, el envío de naves a la Guerra del Golfo en apoyo de la coalición liderada por los Estados Unidos, o el cambio del perfil del voto en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sancionando al gobierno de Fidel Castro.

<sup>12</sup> Este movimiento se habría facilitado por “el fin de la convertibilidad [que] permitió el despeje de las tensiones con Brasil y un acercamiento hacia ese país, que fue complementado simultáneamente, a pesar de cierta oscilación inicial, con la decisión de alejarse paulatinamente de Estados Unidos” (Simonoff, 2011, p. 85).

autores caracterizan como de *alianzas en zapping*, donde primaron las coaliciones ocasionales por sobre las alianzas permanentes (Botto *et al.*, 2003). Esta *securitización* de la agenda internacional y el abandono de una estrategia multilateral por parte de los Estados Unidos le permitió a la región latinoamericana consolidar políticas con cierto grado de autonomía, en parte también debido al interés preferencial por sobre su *patio trasero* que el conflicto en Medio Oriente pasaba a ocupar para los Estados Unidos (Simonoff, 2009). Al mismo tiempo, y en lo que a la Argentina específicamente se refiere, las críticas de las administraciones post-crisis hacia el FMI y al gobierno norteamericano por su falta de asistencia durante la misma, potenció que Estados Unidos apartara a la Argentina de sus prioridades hemisféricas (Miranda, 2012).<sup>13</sup>

La idea del *hemisferio occidental* (aquella que planteaba una singularidad americana que provenía de valores compartidos y que posibilitaba una nueva forma de relación entre los países ajena a la lógica del poder) comenzará entonces a perder fuerza. La asimetría de poder entre América del Norte y el resto de América se iba a hacer cada vez más evidente, y esta situación, de la mano de la dificultad de alcanzar consensos de nivel continental dadas las diferencias entre los países latinoamericanos, sumado al avance de la globalización, terminaron con la idea de la *relación especial* con los Estados Unidos (Russell, 2009). Ya bajo la administración de Néstor Kirchner (fundamentalmente) y de Cristina Fernández, el MERCOSUR pasó a adoptar un lugar prioritario en tanto estrategia de inserción, especialmente como herramienta para las relaciones con terceros actores (países, bloques de países o instituciones internacionales), así como forma de ganar autonomía (Zelicovich, 2011). El creciente vínculo con China generó ciertos desequilibrios hacia dentro del MERCOSUR, ya que la estrategia del país asiático consistía en poner en competencia a los países del bloque regional, el cual, a diferencia de otras

---

<sup>13</sup> Desde otra óptica, durante la administración de Cristina Fernández, la relación con los Estados Unidos se vio afectada por dos hechos que potenciaron el alejamiento de los años anteriores, la *valijagate* y la crisis financiera que golpeó fuertemente al país norteamericano en 2008 (Corigliano, 2011).

negociaciones que encaraba como un bloque sólido, negociaba individualmente con el gigante asiático (Kan y Musacchio, 2016).

La opción de la alianza con Brasil reforzó el corte autonomista que se había ido adoptando desde los inicios de la gestión de Néstor Kirchner. Este acercamiento le habría permitido a la Argentina ganar espacio de negociación internacional, tanto en términos regionales como en la OMC, aunque se mostró menos efectiva en los temas relativos a los Organismos Multilaterales de Crédito. En este último espacio Argentina dependió en primer lugar de la ayuda norteamericana durante la administración duhaldista, para luego volcarse al financiamiento proveniente de Venezuela, en primera instancia (Simonoff, 2011). La relación favorable con Caracas se vio también impulsada, además del auxilio financiero venezolano, por el inédito crecimiento del intercambio entre ambos países, por el aporte de recursos energéticos que permitió, en parte, paliar la crisis argentina en ese sector, y por el rechazo del presidente Néstor Kirchner a la pretensión norteamericana de colaborar en la contención de Hugo Chávez (Miranda, 2012).

#### 4.3.1. Argentina y Brasil en el ámbito subregional

La aproximación entre Argentina y Brasil durante los años ochenta es considerada, desde algunos autores, como el factor desencadenante que permitió la puesta en marcha del proceso de acercamiento regional en el espacio conosureño de América Latina. Entre otros, el tema hidroeléctrico, la crisis de la deuda externa y los procesos de transición democrática aparecen como las principales cuestiones que actuaron en favor de esta aproximación. Con ella, la *competencia conflictiva* entre los países más grandes del Cono Sur dio paso a una dinámica de *competencia cooperativa* (Bizzonzero Revelez, 2008).

Siguiendo a Botto *et al.* (2003), el MERCOSUR, uno de los principales instrumentos que nacieron con esta aproximación, puede ser considerado desde su formulación en 1985 hasta su constitución en 1991 como un instrumento político, especialmente teniendo en cuenta su desarrollo posterior. Esto es

debido a que la convergencia de intereses entre Brasilia y Buenos Aires en base a la reformulación de la relación cívico-militar, la consolidación del sistema democrático y la eliminación de las hipótesis de conflicto funcionaban como marco para avanzar en su constitución, con el horizonte de conformar esencialmente un espacio para la construcción de *políticas de confianza* en la subregión. Entre 1991 y 2001 sin embargo su carácter fue mutando hacia uno eminentemente económico (o comercialista), convirtiéndose el incremento de los flujos comerciales y la atracción de inversiones en sus principales objetivos, y en tanto instrumento para anclar, estabilizar y profundizar las reformas neoliberales que sus miembros estaban llevando adelante.

Esta configuración permitió que al momento de implementar las reformas económicas de los noventa (y cómo estas se vinculaban con el proceso de integración) ya existiera una base de convergencia política entre los países socios. Estas políticas de apertura de las economías, reforma del estado y reforma del mercado planteaban una funcionalidad entre el MERCOSUR y la agenda planteada por el Consenso de Washington, lo que permitió cierta *permisividad* por parte de los Estados Unidos frente al acuerdo de asociación entre los países más importantes del sur del continente (Bizzonzero Revelez, 2008).

En Argentina, para las elecciones de 1989, en plena formulación del acuerdo regional, los dos principales partidos políticos (la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista) planteaban a la integración regional como uno de los instrumentos para potenciar el desarrollo económico e incrementar el poder relativo del país y de la región en el escenario internacional. El centro de la propuesta del Partido Justicialista era la dimensión económica de la integración, desde esta óptica, “el MERCOSUR se muestra como una *opción política destinada a facilitar la adopción de acuerdos más amplios* a nivel continental o mundial” (Ramos, 2013, p. 9), es decir una opción política que le abría la puerta a la integración económica. Así, ya desde esta plataforma el partido que saldría triunfante en las elecciones enmarcaba al acuerdo dentro



del denominado *regionalismo abierto*: un proceso de integración al mercado mundial y a las nuevas reglas de la globalización a partir del regionalismo.

Luego de los acuerdos de Ouro Preto –protocolo complementario del Tratado de Asunción firmado en diciembre de 1994– la cooperación continuó basada en los éxitos iniciales de la política comercial, por el *colchón financiero* que otorgaban las privatizaciones y el ajuste fiscal, y por la consolidación de una agenda externa basada en las negociaciones del bloque en tanto tal con la Unión Europea –en diciembre de 1994 comenzarían las negociaciones por un Acuerdo de Libre Comercio con este bloque– y en el contexto del ALCA (Bizzonzero Revelez, 2008). A pesar de sus éxitos iniciales, sin embargo, como vimos más arriba, a partir de mediados de la década del noventa (especialmente tras la crisis mexicana) el MERCOSUR va a iniciar un período de crisis y letargo. Este se debió principalmente a los efectos de la crisis sobre sus miembros y a la falta de capacidad y voluntad política para coordinar una respuesta conjunta frente a estas dificultades.

A partir de 2001 se da un doble movimiento que impacta en la reconfiguración del acuerdo regional. Por un lado, tras los atentados de las torres gemelas el escenario internacional pasa a ser uno de *sobre-securitización*, donde las cuestiones de seguridad pasan a ocupar un lugar prioritario en las agendas internacionales. Este nuevo escenario impone cambios sobre las negociaciones comerciales en curso, especialmente en la predisposición a la apertura de mercados, y restringe la posibilidad de captar inversiones extranjeras directas por parte de los países de la región. En segundo lugar, luego de las crisis particulares de los países de la región aparecen nuevos liderazgos con un renovado interés y voluntad política en proyectar al MERCOSUR como un instrumento privilegiado de integración regional (Botto *et al.*, 2003). Esta nueva etapa implica, al menos discursivamente, una voluntad de recomponer el proceso de integración bajo un nuevo modelo. Este buscaría trascender la visión economicista, incorporando áreas vinculadas a *lo social* y *lo productivo* (Ramos, 2013).

Este *nuevo MERCOSUR* se reconvierte entonces en un eje articulador de las negociaciones entre los países que lo componen y otros bloques regionales o foros internacionales (como la OMC), adquiriendo un carácter cada vez más político aunque, como veremos enseguida, continuaban existiendo tensiones entre los socios, especialmente debido a sus asimetrías (Simonoff, 2009). Este nuevo rol es una de las características principales que lo distinguen de su función durante la década anterior. La prioridad por los temas políticos y sociales en el MERCOSUR se va a ir manifestando con la creación de un fondo estructural para encarar problemas de asimetrías entre socios, la aprobación del Parlasur (el Parlamento del MERCOSUR) y el replanteo de temas sensibles para la profundización y las relaciones externas del bloque. Todas estas son cuestiones que parten de la crisis de los países de la región y del cuestionamiento al paradigma neoliberal (Bizzonzero Revelez, 2008).

A pesar de que el acercamiento entre Néstor Kirchner y Luis Inácio *Lula* da Silva permitió contener y estabilizar ciertas situaciones políticas en el subcontinente (como en 2008 en Bolivia y en 2010 en Ecuador), el mismo no significó un relajamiento total de las tensiones entre ambos países que habían aparecido en la década anterior, especialmente en lo referido a las discusiones de las asimetrías hacia dentro del MERCOSUR (entre Argentina y Brasil, y entre estos dos países y los socios más pequeños, Uruguay y Paraguay). A partir de la crisis global de 2008-2009, incluso, la política del MERCOSUR estará marcada por las necesidades de coordinación económica derivadas de aquélla (Simonoff, 2011).

La relación con Brasil fue consolidándose con el correr del tiempo, a pesar de atravesar importantes altibajos. Sumados a los ya mencionados, los principales focos de conflicto estuvieron en torno a la disputa por el asiento permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la forma de la orientación regional (mientras Brasil se orientaba hacia América del Sur, Argentina continuaba basando su política regional desde el MERCOSUR), y en ciertas desaveniencias en torno a una política común frente a los procesos de

desendeudamiento. Estos cortocircuitos con la administración de Luiz Inácio *Lula* da Silva ocuparon un lugar importante promoviendo un acercamiento a Caracas (Simonoff, 2009).

Es importante profundizar sobre el segundo de estos problemas entre los socios mayores, ya que el bloque tendrá significados diferentes para ambos. Mientras que para la Argentina el MERCOSUR significaba un fin en sí mismo para hacer efectiva la integración regional, priorizando su profundización a través de objetivos económicos y comerciales, para Brasil el bloque consistía en un medio para su proyección internacional. En este sentido, el MERCOSUR debía convertirse en el *eje* de la dimensión sudamericana en la agenda global, y un paso intermedio para la consolidación política de la Comunidad Sudamericana de Naciones primero, y la UNASUR después (Miranda, 2004).

Tras la creación de esta última organización regional, la agenda propia de este nuevo espacio de cooperación regional evidenció que el eje de la integración ya no pasaba exclusivamente por la cuestión comercial, además de que la región había ganado grados considerables de autonomía y soberanía frente a los Estados Unidos (Kan y Musacchio, 2016).

#### 4.4. Estrategia y autonomía entre 1989 y 2011

Durante este período, entonces, se puso en juego desde esta lectura la disputa histórica entre los modelos alternativos de desarrollo para la Argentina y sus respectivas propuestas de inserción internacional. Estos modelos son el estructural-desarrollista autonomista y el liberal, ambos con sus propias alternativas de alineamiento internacional (ver Busso, 2014).

De lo desarrollado en este capítulo se puede trazar una característica común que definió las diferencias estratégicas de inserción internacional, tanto para la década del noventa como luego del cambio de milenio. Esta característica fue una doble determinación en sentidos inversos marcadas por los cambios recientes en el escenario internacional y las crisis domésticas

que habían azotado (y de hecho finalizado precipitadamente, en los casos de Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa) las administraciones anteriores. En este sentido, la estrategia de salida de la crisis y de recomposición de la acumulación capitalista debió conjugarse con la estrategia de inserción en un escenario internacional que estaba atravesando importantes cambios, tanto en 1989-1990 como en 2001-2002.

Durante la gestión menemista la relación de amistad hacia los Estados Unidos se articuló mediante una asociación estrecha entre el alineamiento con este país y la política de convertibilidad, al mismo tiempo que una política atenta, aunque subordinada a esta dupla, hacia Brasil (Simonoff, 2008). Sin embargo, a fines de los '90 comienzan a volverse evidentes las diferencias en el eje argentino-brasileño de la mano del *impasse* en el que entra el MERCOSUR, frente al agotamiento de los resultados iniciales y a la falta de voluntad política de los gobiernos para establecer políticas de cooperación (Bizzonzero Revelez, 2008).

Tras la crisis de 2001, la nueva administración debió incorporar al plano de la política exterior reclamos y demandas que surgieron del estallido político y social que le precedió, así, la

responsabilidad de los organismos multilaterales de crédito, de los Estados Unidos y del capital financiero, y la complicidad de los dirigentes políticos, radicales y justicialistas en la aplicación de políticas que conllevaron la pérdida de la autonomía y que lesionaron la soberanía nacional en términos de recursos económicos y de capacidad de decisión política eran una verdad inocultable para las grandes mayorías (Miguez, 2016, p. 88).<sup>14</sup>

Luego de los noventa, la relevancia de consideraciones económicas de inserción internacional y regional para explicar la puesta en marcha de los diferentes acuerdos de asociación irán apareciendo dentro de esta lectura

---

<sup>14</sup> La autora agregará que la “caída de la convertibilidad había dejado en claro que muchas otras políticas también estaban agotadas” (Miguez, 2016, p. 92).

como una *pérdida de fuerza* de sus variables explicativas. Consideraciones de *autonomía, estrategia* o *alianzas* cederán su espacio a un relato que se relacionará más con lo comercial. Esta diferencia se hace evidente también dependiendo del plano de la inserción global en el que se desarrolla la explicación. Como se fue analizando en este capítulo, la *lectura en clave política* que aquí presentamos aparece como mucho más sólida en cuanto al plano global o regional, y va perdiendo peso al concentrarnos en aspectos más particulares de la inserción regional o de las relaciones bilaterales.

Durante la administración kirchnerista la política exterior fue pensada en tanto instrumento capaz de aportar soluciones a los problemas internos derivados de la crisis de 2001, como se vio antes, subordinándose a la política doméstica ya en clave autonomista. La dimensión comercial cobraría preeminencia ya que debía apuntalar el superávit comercial, uno de los pilares del proceso de reindustrialización –además de la incipiente sustitución de importaciones mercado-internista–, generación de empleo y desendeudamiento (junto al equilibrio fiscal y la recuperación de las reservas). En este marco, la apuesta estaba orientada hacia el multilateralismo, y a Latinoamérica y Sudamérica más particularmente en tanto marcos de referencia internacional (Busso, 2014). La plataforma para el distanciamiento de los Estados Unidos y las *políticas de autonomía* se configuraron alrededor de una diversificación de las relaciones internacionales, por un lado, y de la reorientación de las alianzas estratégicas con algunos vecinos conosureños (Miguez, 2016).

A partir de esta situación entonces, va surgiendo un nuevo tipo de alianza entre los países del sur, basados en el acuerdo sobre la necesidad de una concertación y coordinación política para impulsar al bloque regional. Los principales puntos de acuerdo eran la inclusión de asuntos políticos y sociales en la agenda del MERCOSUR, acuerdos para reimpulsar los principios básicos (Unión Aduanera y Mercado Común en el marco del Tratado de Asunción), la coordinación en los foros internacionales de negociación (tanto internacionales como continentales) y la continuación de la cooperación en la responsabilidad

de la seguridad común (Bizzonzero Revelez, 2008).

Según ciertos análisis, a partir de los gobiernos kirchneristas, la negativa al envío de tropas a Irak se buscó balancear con la necesidad de conseguir apoyo para las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito mediante la adopción de un rol más activo en materia de seguridad internacional. Esto incluyó la participación creciente en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), de las Naciones Unidas (Simonoff, 2009).<sup>15</sup>

A partir de 2008-2009, sin embargo, una serie de factores externos –entre los que cabe mencionar la crisis internacional de fines de 2008 y la emergencia de los BRICs– habrían impulsado la búsqueda de nuevas alianzas que superaran el horizonte exclusivamente regional (Kan y Musacchio, 2016). Dentro de este marco se vislumbró un tibio acercamiento a los Estados Unidos –bajo la administración de Barack Obama–, se relanzaron las negociaciones por un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea y se intensificaron las relaciones con las potencias emergentes.

## 4.5. Conclusión

En este capítulo hemos tratado de reconstruir la *lectura en clave política* de la inserción internacional argentina reciente. Este ejercicio continuará en el capítulo siguiente con su contrapartida *clave económica*. Es especialmente relevante destacar que esta lectura no constituye un conjunto unificado de interpretaciones, sino que en su desarrollo existe una amplia gama de interpretaciones diferentes, fuertemente opuestas entre sí.

Lo que intentamos rescatar es una matriz común, donde la interpretación de la inserción global parte de una premisa *política*. Así, si bien hay grandes

---

<sup>15</sup> De todas formas, la revisión del rol de las fuerzas armadas para la participación en operaciones para el mantenimiento de la paz puede rastrearse hacia la década del noventa, cuando “se las empezó a pensar como un instrumento más de la política exterior en general y del alineamiento con Estados Unidos en particular” (Busso, 1994, p. 87).

acuerdos entre las diferentes interpretaciones dentro de esta *lectura*, especialmente en la fuerte impronta que las necesidades y urgencias económicas le imprimieron a la estrategia de inserción internacional tanto antes de la crisis de 2001 como con posterioridad a la misma, lo que identificamos dentro de esta lectura (y en gran parte nos permite agrupar a esta amplia gama de interpretaciones), es que la respuesta a estas necesidades y urgencias se buscó desde el plano político. Es decir, la forma de solucionar el problema de desarrollo consistía en una *alianza* con los países centrales o los vecinos latinoamericanos, o una *estrategia* de acercamiento a los mismos. Veremos enseguida que para las interpretaciones que agrupamos como la *lectura en clave económica* de la inserción internacional se abordará el problema desde otra perspectiva.

No es nuestra intención restar el *grado de verdad* contenido en aquella premisa, sino poner sobre la mesa aquellas diferencias entre las explicaciones *en clave política* de aquellas *en clave económica*, que son reflejo de las tensiones entre *lo económico* y *lo político* en la disciplina de las Relaciones Internacionales en las que nos interesará profundizar más adelante. Al mismo tiempo, adelantamos que en estos capítulos también comienza a aparecer la segunda tensión que trabajaremos más adelante, aquella entre *lo global* y *lo local*.

En el capítulo siguiente realizaremos entonces un ejercicio similar al presentado en este capítulo pero a la inversa, presentando lo que consideramos como la *lectura en clave económica* de la inserción internacional y regional, mucho más emparentada a la subdisciplina de la Economía Internacional que a la de la Política Exterior.

## CAPÍTULO 5

---

### Competencia, complementariedad e inserción económica regional

---



“ Hecho en Grecia... Este país se va a la  
mierda ”

Fabián Bielinsky, *Nueve Reinas*, 2000

En este capítulo continuaremos con el análisis que introdujimos en el capítulo 2 sobre las diferentes interpretaciones de la inserción internacional argentina reciente, pero a diferencia del capítulo 3, donde presentamos la *lectura en clave política* de la misma, ahora presentaremos la *lectura en clave económica* de la inserción internacional argentina, en general, y de la inserción regional, en particular, durante el período estudiado en este trabajo.

A diferencia de las consideraciones sobre *estrategia* y *alianzas* de la *lectura en clave política* analizada en el capítulo anterior, dentro de esta lectura cobrará una especial relevancia el tratamiento de los problemas internacionales dentro de una clave de *competitividad*, *complementariedad* y *competencia* económica, y al mismo tiempo se le otorgará una relevancia clave al tipo de régimen que el país adopte a nivel internacional. Esto último se refiere, además de la calidad democrática, al grado de apertura o de liberalización del mercado local en términos internacionales. Así veremos, por ejemplo en lo relacionado a las alternativas de integración regional, que los análisis estarán más relacionados con los costos y beneficios económicos de la inclusión o exclusión de los acuerdos, que al aspecto estratégico de pertenecer a los mismos.

Para esta lectura predominarán los estudios desde la Economía Internacional, aunque no en un grado tan abarcativo como aquellos de la Política Exterior para el capítulo anterior. En este caso, además de los estudios procedentes de la mencionada subdisciplina, destacan también análisis centrados en los problemas de Política Exterior, especialmente aquellos con una fuerte influencia de la tradición internacionalista liberal. Como veremos en este capítulo, esta tradición invierte las prioridades de la agenda internacional, privilegiando los aspectos económicos por sobre los políticos. Según un analista

de esta tradición, y como veremos más abajo, luego de finalizada la Guerra Fría las disputas pasarán de dirimirse en el campo de *Marte* al de *Mercurio*, haciendo referencia a los dioses romanos de la guerra y del comercio, respectivamente. Además de la tradición internacionalista liberal, otros análisis que se destacan en este capítulo son aquellos con una impronta institucionalista.

De los análisis de la Economía Internacional, son especialmente relevantes aquellos que parten de un marco teórico liberal (vinculados con la tradición internacionalista liberal de las Relaciones Internacionales),<sup>1</sup> como aquellos relacionados con la tradición estructuralista o cepalina.

Este capítulo comenzará con un breve apartado teórico, donde repasaremos críticamente algunos de los aspectos de la subdisciplina de la Economía Internacional más relevantes para el análisis de nuestro problema de estudio, antes de presentar críticamente a la tradición internacionalista liberal. Luego presentaremos la lectura *en clave económica* de la inserción internacional argentina reciente siguiendo el trazado que nos propusimos para el capítulo anterior, esto es, una presentación más lógica que cronológica.

## 5.1. Espacios nacionales y comercio internacional

Para desarrollar las explicaciones que, según entendemos, analizan a la inserción regional y global desde una lectura *en clave económica*, además de presentar los diferentes aportes que construyen esta mirada, consideramos pertinente repasar una serie de conceptos claves del Comercio Internacional, y especialmente cómo éstos se interrelacionan en la Teoría de la Economía Internacional desde una perspectiva crítica. Estos son los de espacio nacional,

---

<sup>1</sup> De todas formas vale una aclaración, ya que la relación entre la tradición liberal en el estudio de la economía y la internacionalista liberal de las Relaciones Internacionales suele dar lugar a incómodas confusiones. Si bien existe una matriz común entre ambas tradiciones teóricas, éstas no son inmediatamente asimilables. De hecho, numerosos analistas se reconocen liberales en lo económico, aunque realistas en lo político.

competitividad, tipo de cambio e inversión extranjera directa, y su recurrente empleo por esta lectura nos obliga a precisar su uso.

Es relevante notar que a medida que vayamos avanzando con el capítulo, se hará evidente un problema que marcábamos en el primer capítulo de carácter teórico crítico, relativo al rol del estado en estas explicaciones. En el capítulo anterior, más cercano a la tradición realista, el estado está presente a lo largo de todo el desarrollo de la explicación, ya sea en tanto tal, o a través de sus representantes (presidentes, cancilleres). En este capítulo el estado irá perdiendo su lugar de privilegio, siendo reemplazado por determinados individuos, por la apelación general a *la gente*, y en casos extremos llegando incluso a *desaparecer*, ocupando el centro de la escena factores *objetivos* relacionados al comercio exterior. A esto nos referíamos cuando hablabamos de las operaciones a las que llevaban la fetichización del estado: su cosificación o su invisibilización.

### **El espacio nacional**

La teoría del comercio internacional no se detiene a conceptualizar específicamente a los espacios nacionales, sino que parte del presupuesto de que el mercado mundial se encuentra, de hecho, compuesto por la sumatoria de diferentes mercados nacionales. Sin embargo, nos parece fundamental precisar críticamente este concepto, remitiéndonos a la idea de *espacio nacional*, o más específicamente, *espacio nacional de valor*, y cómo éste se articula con el mercado mundial y el espacio internacional.

En base a lo expuesto en capítulos anteriores, para analizar la inserción internacional argentina consideramos acertada la opción de situar el punto de partida en el espacio global (llámese *mercado mundial* desde una perspectiva económica o *arena internacional* desde una lectura política), es decir, tomar el camino desde el universal al particular. Así, el mercado mundial puede entenderse como un espacio de valor mundial, existente en tanto fragmentado a través de espacios de valor nacionales, los cuales se articulan en el mismo

mediados por las monedas nacionales y la relación que se establece entre ellas y la moneda mundial. En este sentido, los espacios de valor nacionales pueden entenderse como “espacios geopolíticos de validación de distintos tiempos de trabajo socialmente necesarios, determinados por productividades diferentes” (Astarita, 2006, p. 276).

El desarrollo de las fuerzas productivas va a ser determinante del modo en que cada espacio de valor se articule en el espacio mundial, ya que las monedas nacionales requieren del respaldo del equivalente universal (las monedas fuertes o el *dinero mundial*) para ejercer su función de *encarnación de valor*, respaldo que toma forma en la acumulación de reservas internacionales.

### La competitividad internacional

Además de la distinción más tradicional de la Economía Internacional entre la competitividad de los países y la de las firmas (o sus productos), dentro de esta disciplina suele hacerse hincapié en la diferencia entre la competitividad *genuina* y la *espuria*. La primera de ellas estaría asociada a la mayor eficiencia productiva, a las redes de comunicación o la capacidad de financiamiento, y a atributos específicos y diferenciables del bien (como puede ser su calidad, o prestaciones particulares).<sup>2</sup> Estas características permitirían que este tipo de competitividad sea *sostenible* en el tiempo, mientras que la competitividad espuria se basa en factores circunstanciales –como coyunturas favorables, políticas públicas específicas, discriminaciones de precios tanto a nivel local como internacional (*dumping*), o la utilización de mecanismos de protección arancelaria y pararancelaria– (Lugones, 2012). Al mismo tiempo, al fenómeno de la competitividad se lo puede entender de dos maneras diferentes, o bien como *clima de inversiones*, relacionado al ambiente de negocios que enfrentan

---

<sup>2</sup> En los mercados de bienes de *commodities*, el principal factor que puede definir el desempeño de una firma (o la principal causa de que sea competitiva o no) suele ser el factor precio. En los mercados de bienes diferenciados, aunque este factor no deja de tener incidencia, suelen tener un mayor peso las características o cualidades específicas del bien (Lugones, 2012).

las empresas, o bien como el potencial de crecimiento de un país (Bianco, 2012).

Desde una perspectiva crítica, los diferenciales de productividad entre los espacios de valor son esenciales para comprender la lucha competitiva en la que se encuentran las naciones en el mercado mundial (o bien, siguiendo el marco teórico presentado en los capítulos anteriores, los capitales territorializados en diferentes estados nacionales). Como habíamos visto, el menor desarrollo de las fuerzas productivas será uno de los factores promoviendo la necesidad de los países menos desarrollados de lograr una inserción internacional capaz de proporcionarle las divisas que respalden su equivalente nacional. Siguiendo a Guerrero (1995), esta necesidad de atesorar moneda internacional tendrá otro tenor para aquellos países que disfruten de ventajas en el mercado a partir los diferenciales en los costos relativos de sus empresas. Estas ventajas se pueden rastrear hacia el menor coste unitario de producción, y el mismo puede depender de dos factores, la productividad de las empresas y el precio unitario de los factores. La dinámica capitalista incide en que de estos factores predomine el objetivo (es decir, el desarrollo de los instrumentos de trabajo y medios de producción) por sobre el factor subjetivo (relacionado a los trabajadores directos y sus salarios). Estas ventajas, al mismo tiempo, están asociadas a ventajas en la tasa de explotación o en la tasa de plusvalía con la que gozan los países. Como sabemos, el proceso de acumulación ofrece dos estrategias a las empresas para mejorar estas variables: a través de la plusvalía relativa, que incidirá en aumentos de productividad afectando principalmente el factor objetivo de la producción, y a través de aumentos en la plusvalía absoluta, impactando más directamente sobre el factor subjetivo.

La eficiencia productiva (gracias a los avances tecnológicos y a los diferenciales de productividad) de los países más desarrollados, entonces, les permitirá dominar el comercio en la producción de mercancías, mientras que los países subdesarrollados tendrán mejores oportunidades allí donde gocen de ventajas locales (gracias a la posesión de determinados recursos

clave, o bien por ventajas climáticas) capaces de compensar los diferenciales en tecnología y productividad (Shaikh, 2006). Gracias al mayor desarrollo tecnológico y a la mayor capacitación, la fuerza de trabajo de los países más adelantados produce más valor que la de los atrasados, generando plusvalías extraordinarias (lo que significa un rechazo de las tesis de la transferencia de valor desde los países más atrasados a los adelantados). Éstas le permiten el desarrollo de nuevas tecnologías mediante las cuales se pueda aumentar la brecha tecnológica, y así la eficiencia competitiva (Astarita, 2006).

Así, el concepto de *competitividad* tiene una relevancia especial por sobre el de *especialización productiva*, tradicional de la teoría clásica del comercio internacional. La competitividad implica la habilidad o capacidad de cada país de extender su frontera productiva, siendo las políticas comerciales, la actitud frente a los movimientos de capitales, la heterogeneidad de los sistemas de precios nacionales y la formación de tasas de cambio las fuerzas que dictan la diferenciación de los espacios nacionales (Mistral, 1986).

### **El tipo de cambio**

Desde la economía internacional suele definirse al tipo de cambio, en tanto instrumento de política comercial, como el precio de una moneda en términos de otra, estableciendo equivalencias en el mercado mundial que permiten equiparar los precios de los bienes y los servicios de economías diferentes. Así, variaciones en los tipos de cambio redundaran en una variación de estas equivalencias, permitiendo la introducción de estos bienes y servicios de manera más o menos favorable en los mercados internacionales, favoreciendo (o no) la competitividad de las exportaciones (Lugones, 2012). El empleo de este instrumento puede convertirse así en una marca distintiva de alguna economía, o de algún período de su historia económica. Sin embargo, la volatilidad en el largo plazo del tipo de cambio de un país puede impactar sobre la toma de decisiones referidas al ahorro y la inversión de los diferentes agentes económicos, dañando la función de reserva de valor de la moneda

doméstica. Este fenómeno puede favorecer el desplazamiento de la moneda doméstica por otra de mayor estabilidad internacional en lo referido a su función de ahorro en lo que se conoce como *fuga de capitales* (Peirano, 2012).

Como veíamos, entonces, podemos entender al mercado mundial (o al espacio global de valor) como una compleja estructura de precios (tanto nacionales como internacionales) relacionando a los espacios de valor a través del tipo de cambio, mediante la articulación entre los equivalentes nacionales y el dinero mundial. Ya habíamos visto que una de las principales características de los países atrasados era la necesidad de atesorar dinero mundial en la forma de reservas como forma de validar su equivalente nacional. Otra de las relaciones que se da entre los países atrasados y el dinero mundial se deriva de la necesidad de estos últimos de importar bienes tecnológicamente avanzados desde los países más adelantados y, dadas las diferencias en competitividad entre espacios de valor de productividades diferentes, esto lo podrá hacer entregando más trabajo que su contraparte más adelantada, mediante una subvaloración sistemática de su moneda (Astarita, 2010). Así, el tipo de cambio vinculará dos equivalentes de tiempos de trabajo social asentados en niveles diferentes de productividad, dado el desarrollo desigual de las fuerzas productivas de los diferentes espacios nacionales. En el mercado mundial se socializarán los múltiples trabajos, nacionales y privados.

La necesidad de atesorar moneda mundial en la forma de reservas, entonces, deriva de esta necesidad de los equivalentes locales de estar validados por el equivalente mundial, lo que refleja el carácter internacional (es decir, global) de la valorización del capital.

### **La Inversión Extranjera Directa**

La Inversión Extranjera Directa (IED) aparece en este enfoque entonces como una alternativa para promover la modernización de la estructura productiva de los países subdesarrollados desde afuera. Los capitales de estos países están limitados para llevar a cabo esta tarea por una serie de factores

(como son los costos, la escala, la interdependencia entre técnicas, la deficiente socialización de la fuerza de trabajo) que los capitales de los países más avanzados tienen a su favor. Esto permite a estos últimos introducir nuevas tecnologías en los primeros, alentados por ventajas en el clima, la disponibilidad de materias primas, o de localización, que pueden variar de un país a otro, pero más fundamentalmente en lo que es una característica social general de los países menos desarrollados: la fuerza de trabajo más barata en términos internacionales (Shaikh, 2006). Así, vemos que estas ventajas de las que disfrutaban los capitales internacionales para localizarse en los países atrasados son justamente aquellas que veíamos más arriba como las únicas con las que estos países podían contrarrestar los diferenciales en productividad para insertarse en el mercado mundial, profundizando a través de la IED su situación subordinada o de dependencia en el espacio global de valor.

La IED, entonces, supone la radicación y localización de nuevas empresas y/o actividades, así como la modernización de las capacidades ya instaladas y la compra (total o parcial) de instalaciones controladas por empresas locales, vehiculizando el proceso de internacionalización de la producción y la consolidación o expansión de las empresas transnacionales en el ámbito doméstico (Porta *et al.*, 2012). Para los países en desarrollo, la llegada de este tipo de inversiones puede servir tanto para compensar la escasez de ahorro local como para satisfacer la expectativa de un eventual derrame de conocimientos tecnológicos que pueda derivarse de la actividad de estas empresas (Lugones, 2012).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Las empresas transnacionales “se han convertido en vehículos de transmisión del cambio tecnológico y en vehículos de formación de recursos humanos, con lo cual los PED [países en desarrollo] dependen cada vez más de la IED para acceder a las mejores prácticas productivas y organizacionales. Asimismo, es también una fuerte motivación para que los PED procuren atraer flujos crecientes de IED, la de lograr una mayor inserción en las corrientes mundiales de comercio a partir de la presencia local de firmas integrantes de las redes globales y regionales que lideran la producción y el comercio mundial” (Lugones, 2012, p. 190).



## 5.2. La tradición internacionalista liberal y el liberalismo periférico

Como mencionamos en la introducción a este capítulo, además de aquellos análisis originarios de la Economía Internacional, prevalece una lectura en *clave económica* para algunos análisis de la Política Exterior. Dentro de este segundo grupo se destaca la tradición del *liberalismo periférico*, cuyo exponente principal es Roberto Russell, protagonista durante la década del noventa de un intenso debate sobre las transformaciones de la política exterior durante la administración menemista junto con el *realismo periférico*. Esta tradición está fuertemente vinculada con la tradición internacionalista liberal y propone un análisis donde cobran especial relevancia aspectos tanto económicos, como políticos e institucionales, entendidos en tanto *principios*. Los primeros, como veremos enseguida, ocupan un lugar jerarquizado de su agenda, estructurando una lectura en *clave económica*.

Como vimos en el Capítulo 2, la tradición liberal en Relaciones Internacional pone el énfasis en los incentivos producidos por el progreso democrático, el libre comercio y la cooperación internacional al momento de jalonar relaciones pacíficas y cooperativas entre los países. En base a esta tradición clásica de las Relaciones Internacionales, Roberto Russell presentará el *Neoliberalismo periférico* como alternativa al *Realismo periférico* de Carlos Escudé presentado en el capítulo anterior, asignando una enorme importancia al régimen político. Esta concepción hace de la democracia una condición necesaria de la paz subregional (Russell, 1992), resalta el valor de la cooperación interestatal, invierte las jerarquías de la agenda realista, y rechaza la presunción ética del realismo sustentada en la creencia de que la humanidad está irremediablemente condenada a repetir el pasado. Este planteo “supone la factibilidad de elaborar un esquema racional básico que sirva para orientar la política exterior” (Russell, 1991b, p. 441).

Consideramos que a pesar de ciertas ambigüedades, en sus explicaciones

se destaca una *clave económica* por sobre la lógica política, ya que procede a una inversión de la jerarquía realista en cuestiones de agenda. Aquí existe una incuestionable clave jerárquica donde las cuestiones estratégico-militares ceden su lugar de privilegio frente a aquellas del tipo económicas (Russell, 1992). Estas últimas son las únicas capaces de reducir la vulnerabilidad y sensibilidad frente a amenazas externas, principalmente económicas o ecológicas en el nuevo contexto global que se abre tras la caída del Muro de Berlín (Russell, 1991b).

Al mismo tiempo la participación en instituciones multilaterales y regímenes internacionales permite defender los intereses nacionales y jugar mejor *el juego de la vinculación*, a partir de la definición de intereses específicos y no de compromisos abstractos o solidaridades fundadas en vagas y cambiantes consideraciones ideológicas (Russell, 1992).

Desde esta lectura se reprueba el alto perfil, especialmente en aquellas esferas donde se carece de autoridad moral (es decir, donde no se ajusta la práctica política a los principios proclamados) y donde se carece de relevancia (dada la dotación de atributos o la situación geográfica). Excepción de esto son aquellos temas que amenacen o violen los intereses fundamentales *en términos de principios*. La importancia de estos *principios*, en Relaciones Internacionales, radica en que, al ilustrar la práctica política y proteger la seguridad nacional de los países débiles, obran como una malla protectora frente a las amenazas externas. Es lo que se conoce como *idealpolitik* (Russell, 1991b, 1992), en donde

se trata de destacar la superioridad moral del comportamiento estatal, con independencia de su procedencia central o periférica, que se ajusta a principios reglados por el derecho internacional y, por otra parte, de comprender que la adecuación de la conducta a esos principios –la prédica a través del ejemplo– es una condición necesaria para adquirir prestigio externo, un recurso intangible de poder de creciente gravitación (Russell, 1991b, p. 442).

Si bien las concepciones de Roberto Russell y Carlos Escudé nacen de tradiciones teóricas y filosóficas diferentes, para el análisis específico de la inserción internacional argentina guardarán importantes puntos de contacto y acuerdo. Especialmente nos parece relevante resaltar el fuerte carácter normativo que tendrán ambas tradiciones (especialmente para el diseño de las políticas de inserción internacional durante la década del noventa) y, relacionado con lo anterior, el hecho de que muchos de sus principales referentes, además de su trabajo académico, ocuparon importantes roles jerárquicos en el diseño e implementación de las diferentes alternativas de inserción internacional durante los '90. Tal es el caso de ambos cancilleres de la administración menemista (Domingo Cavallo y Guido di Tella, el primero de ellos luego titular de la cartera de Economía), y otros funcionarios y asesores del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como el ya mencionado Carlos Escudé y Andrés Cisneros. Esta rivalidad teórica y filosófica no impidió, sin embargo, importantes acuerdos en cuanto a lo normativo.

### **5.3. La lectura en clave económica de la inserción internacional argentina reciente**

Con el final de la Guerra Fría y la caída de la Unión Soviética, y el consecuente fin del enfrentamiento entre este y oeste, comunismo y capitalismo, las motivaciones ideológicas y las alianzas políticas internacionales se habrían vuelto cada vez menos relevantes, dejando su lugar a la participación e integración de la economía mundial. Según Norden y Russell (2002), incluso sin la existencia de una presión directa por parte de los poderes globales, la creciente interdependencia económica volvía al aislamiento como una decisión cada vez más difícil para los países, y la necesidad tanto de comprar y vender productos, como de atraer inversiones desalentaba la opción de retraerse hacia dentro de las fronteras, dando la espalda al sistema internacional.

Al mismo tiempo, según este enfoque, desde mediados de los '80 hasta

fines de los noventa en América Latina se habría ido configurando un proceso que algunos autores definieron como de *enlargement* —es decir, de expansión— de la democracia y el libre mercado. Este fenómeno tomó forma a partir de la extensión de la democracia liberal y de las reformas de mercado y asociaciones de libre comercio, promovidas tanto por gobiernos neoliberales como por aquellos de orientación populista. Esto coincidió con un interés mayor por parte de Washington en la aplicación de políticas de alcance hemisférico y de prácticas multilaterales (Russell, 2009). Sobre estos procesos (especialmente el desarrollo del libre mercado) harán hincapié las explicaciones *en clave económica*, que tomarán como referencia los desarrollos presentados en el Capítulo 2.

Si bien la tradición liberal y los análisis de la Economía Internacional ocuparán un lugar privilegiado en este apartado, dado su fuerte impacto sobre estas discusiones, consideramos pertinente incluir otros análisis, provenientes fundamentalmente de las lecturas estructuralista cepalinas e institucionalistas. Haremos referencia a cada caso siempre que sea necesario.

### 5.3.1. La inserción en el régimen internacional

Durante la década del '90, de la mano de los desarrollos globales y regionales recién mencionados, las *influencias kantianas* estarían más actuales que nunca, según los autores de la tradición liberal. En esta década, “la humanidad, a pesar de todo, camina tímidamente (aunque por supuesto no en forma lineal) en dirección de la utopía de Kant” (Russell, 1992, p. 36). Mientras que la democracia sería un *requisito* para insertarse en el mundo (Russell, 1994), el siglo XXI va a estar también regido por una serie de instituciones —la Organización de las Naciones Unidas, el GATT (por sus siglas en inglés, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional—, con un conjunto de reglas aptas para organizar la paz, la seguridad y la economía mundial (Cavallo, 1996). El libre comercio, por su parte, irá cobrando una importancia creciente. Así, a princi-

prios de la década de los '90, se daba una nueva sorpresa, ya que se volvían a poner de moda los mecanismos de discriminación comercial preferencial e integración comercial (Bouzas y Ros, 1993). La relevancia de este fenómeno también es rescatada por autores más cercanos a la tradición autonomista reseñada en el capítulo anterior, resaltando el hecho de que

el 'Consenso de Washington' (1989), la 'Iniciativa para las Américas' (1990) –de la que derivaría el proyecto ALCA– y la constitución de la OMC, junto a las *nuevas disciplinas*, que establecieron las normativas a las cuales debían ajustarse las políticas públicas, incluyendo el comercio internacional y las regulaciones financieras, pasaron a constituir los marcos según los cuales los gobiernos que los hicieron suyos, reformularon sus orientaciones y praxis de política exterior (Bernal-Meza, 2002, pp. 74-75).

Estas instituciones (así como las relaciones entre las democracias occidentales), se construyeron alrededor de la apertura económica, la reciprocidad política y la gestión multilateral de un sistema político liberal liderado por los Estados Unidos. Su premisa básica era que sólo mediante la cooperación dentro del marco de estas instituciones internacionales, bajo la guía de Occidente (y particularmente de los Estados Unidos), podía alcanzarse la paz y la prosperidad (Norden y Russell, 2002).

Con el cambio de época se procedería a un relajamiento de la tensión internacional, y los nuevos poderes globales no representarían entre sí amenazas militares serias, sino que su influencia estaría manifestándose a través del éxito comercial y el liderazgo industrial y científico, de la mano de la prosperidad y el bienestar nacional. Así, “los nuevos rivales desplegarán sus armas y librarán sus batallas en el campo de Mercurio y no en el de Marte” (Russell, 1992, p. 28).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En alusión a los dioses Mercurio y Marte de la mitología romana, dios del comercio el primero (relacionado con el término latino *merx*, del que deriva *mercancía*), y dios de la guerra el segundo.

Dentro de este marco, Carlos Menem asume su gobierno dentro de un contexto marcado, principalmente, por las situaciones de hiperinflación que precipitaron el final del mandato de Raúl Alfonsín, y por un proceso de consolidación democrática (que terminará de cerrarse con el fin del partido militar tras el fracaso del alzamiento carapintada de diciembre de 1990), lo que según esta lectura, reforzaría la idea de que las principales amenazas se trasladan desde los cuarteles hacia las problemáticas económicas y sociales (Russell, 1994). Tras su asunción, Carlos Menem habría adoptado la responsabilidad de recrear las instituciones funcionales con el sistema político que había resultado triunfante de la Guerra Fría (es decir, el capitalista norteamericano), lo que implicó cambiar las características de nuestra relación con el mundo para adaptarnos a las nuevas circunstancias (Cavallo, 1996).

Durante las décadas del ochenta y noventa la Argentina habría comenzado a cambiar sus instituciones *perniciosas* en una muestra de la voluntad de vivir en sintonía con la época. Según Andrés Cisneros, fue la propia *gente* quien reclamó el cambio que fue a derivar en el realineamiento externo, además de la consolidación de la democracia y de la apertura económica (Cisneros, 1998). Ahora Argentina contaría con nuevas *cartas de presentación*: las de un país que busca una integración en los mercados, con relaciones estables y confiables con el mundo desarrollado, en búsqueda de coincidencias y no de conflicto, y asumiendo responsabilidades internacionales *coherentes con su grado de desarrollo* (de la Torre, 1992).

[L]a consolidación de un sistema político democrático (1983-1989), el abandono del aislacionismo económico en materia internacional (1985-1991), el debilitamiento del poderoso aparato estatal intervencionista creado a partir de 1930 (1989-1992), la revalorización del rol del mercado y de la iniciativa privada como métodos de asignación de recursos (1985-1997) y las difusas pero crecientes demandas de la opinión pública en materia de libertad de prensa y derechos humanos, protección del medio ambiente, mayor eficacia y honestidad estatal (1983-1997), son los verdaderos y profundos determinantes de la gestación de la ‘nueva

política exterior' (de la Balze, 1998, p. 114).

En este marco, desde el gobierno argentino, la motivación clave para la expansión de la cooperación con los Estados Unidos era el mejoramiento de las características de la economía nacional. Tanto en cuestiones diplomáticas como de política interna el gobierno buscaba asegurarse que se matuviera el espíritu de cooperación y el alineamiento con las prioridades políticas norteamericanas y, al mismo tiempo, propiciar un clima político favorable que requería la atracción del interés de los inversores norteamericanos así como el apoyo del gobierno de los Estados Unidos (Norden y Russell, 2002).

La estrategia de aproximación menemista hacia los Estados Unidos se basaba en tres supuestos que la estructuraba: (i) que la gestión radical precedente había confrontado inútilmente con Estados Unidos por cuestiones políticas, (ii) que estas confrontaciones sólo le habían producido perjuicios a la Argentina, y (iii) que dadas las condiciones de vulnerabilidad externa del momento, la Argentina debía reducir o modificar su perfil político para recibir así el apoyo o una mejor disposición por parte del gobierno norteamericano para las cuestiones económicas en las que compartían agenda. Así, “la diplomacia del gobierno de Menem propone que la política exterior se adapte a los objetivos políticos de Estados Unidos en la región, a menos que esta adaptación tenga costos materialmente tangibles” (Russell, 1991a, sin página). Al mismo tiempo, tras la profunda crisis económica de fines de los '80, la Argentina necesitaba reestablecer su credibilidad internacional. Con un mundo liderado ahora por los principios del liberalismo político y económico y los Estados Unidos ocupando la principal posición de poder en las instituciones internacionales clave. A pesar de una mayor compatibilidad comercial con Europa, este último se convirtió en el principal aliado de Argentina (Norden y Russell, 2002).

Durante la administración Menem las preferencias a nivel internacional estarían dictadas por un círculo interno de países determinados según las prioridades económicas: los Estados Unidos, los integrantes de la Unión Europea,

y los países del MERCOSUR (incluyendo a Chile y Bolivia). Siguiendo estas prioridades

el alto perfil asumido por Argentina en otras áreas del mundo, como su participación en la Guerra del Golfo y en la crisis haitiana de 1994, podría ser explicado por su política hacia aquellos países de los círculos preferidos, especialmente los Estados Unidos. [...] Se esperaba que su solidaridad creara una nueva y positiva reputación internacional para el país, ganando Argentina así el apoyo –una vez más, particularmente de los Estados Unidos– en los asuntos económicos que tan desesperadamente necesitaba (Norden y Russell, 2002, p. 72).

A fin de sostener esta alianza con los Estados Unidos, la administración menemista adoptó una serie de medidas de manera unilateral o inconsulta (como el envío de naves al Golfo o el cambio del perfil del voto en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas), las que si bien estaban orientadas a evidenciar este alineamiento con los Estados Unidos, fueron gestos que contribuyeron a generar desconfianza en el ámbito subregional. La recepción poco satisfactoria de estas medidas sólo sirvió para facilitar la reducción de espacios para la coordinación de políticas con los vecinos, demostrando las dificultades para calibrar ambas decisiones estratégicas, la prioridad de Estados Unidos y del MERCOSUR (Russell, 1991a).

Este acercamiento a los Estados Unidos generaría recelos en Brasil, dificultando la puesta en marcha de una *doble amistad*. A raíz de esto, si bien se lograron avances en el plano económico bilateral con el país vecino, las convergencias en materia de política exterior fueron más difíciles de alcanzar (Russell y Tokatlián, 2004).

Desde otras lecturas menos relacionadas con la tradición liberal también se pondrá un importante énfasis en los condicionantes económicos del acercamiento argentino a los Estados Unidos luego de la crisis hiperinflacionaria de fines de los ochenta y principios de los noventa. Se entendía que las fórmulas



sugeridas por el Consenso de Washington apuntaban a resolver los problemas del desarrollo latinoamericano que se derivaban del diagnóstico de sus expertos: lograr ganancias genuinas de competitividad mediante una mayor inserción internacional, y desregular los mercados para *limpiar* los precios relativos, lo que permitiría la entrada de mayores inversiones y lograr una asignación de recursos más eficiente (Lugones, 2012).

En lo referente a las Inversiones Extranjeras, éstas se concentraron, durante la década del noventa, en los sectores privatizados, la explotación de ventajas naturales y algunos segmentos industriales específicos o de servicios vinculados a los sectores de altos ingresos. Aquí pueden distinguirse dos etapas, con la IED centrada en las privatizaciones hasta 1993 y de ahí en adelante en las fusiones y adquisiciones, hasta 1999 donde se da una caída abrupta en la cantidad y el monto de las operaciones. A partir del nuevo milenio se da una caída general de los flujos globales de IED, y América Latina como región incluso redujo su participación con relación a otras regiones del mundo (Bezchinsky *et al.*, 2007).

Así, durante la década del noventa, la mayoría de los flujos de IED hacia el país estuvieron orientados por dos estrategias: la búsqueda de recursos y la búsqueda de mercados. En el primero de los casos, las inversiones se orientaron fundamentalmente por la búsqueda de materias primas hacia los sectores de alimentos, celulosa y papel, química, minería y petróleo. En el caso de la búsqueda de mercados, esta estrategia atrajo inversiones para los sectores de electricidad, gas y agua, comercio, transporte y comunicaciones, cemento y finanzas, mercados de bienes no transables de baja o nula competencia. Dentro de esta estrategia el sector automotriz, en particular, apuntaba al mercado ampliado del MERCOSUR, y la búsqueda de eficiencia al complementar la producción argentina con la brasileña. Otro sector que orientó su inversión en la estrategia de búsqueda de eficiencia es el metalúrgico, bajo la intención de conformar corporaciones regionales (ver Norden y Russell, 2002; Giussani y L'hospital, 2003).

Tras el *default* de fines de 2001, y la negativa de la administración Bush a brindar su apoyo a Argentina, “la lectura que se hizo en Buenos Aires y otras capitales de la región fue que el plegamiento a Estados Unidos *no paga* y que el Consenso de Washington estaba agotado” (Russell, 2009, p. 218, el énfasis es nuestro). Al mismo tiempo, el abrupto final de la administración de Fernando de la Rúa generó inquietud en los Estados Unidos de que la Argentina revirtiera las políticas aplicadas hasta entonces, inclinándose la próxima administración peronista hacia un posicionamiento internacional populista orientado a soluciones proteccionistas y alejado del mercado (Norden y Russell, 2002).

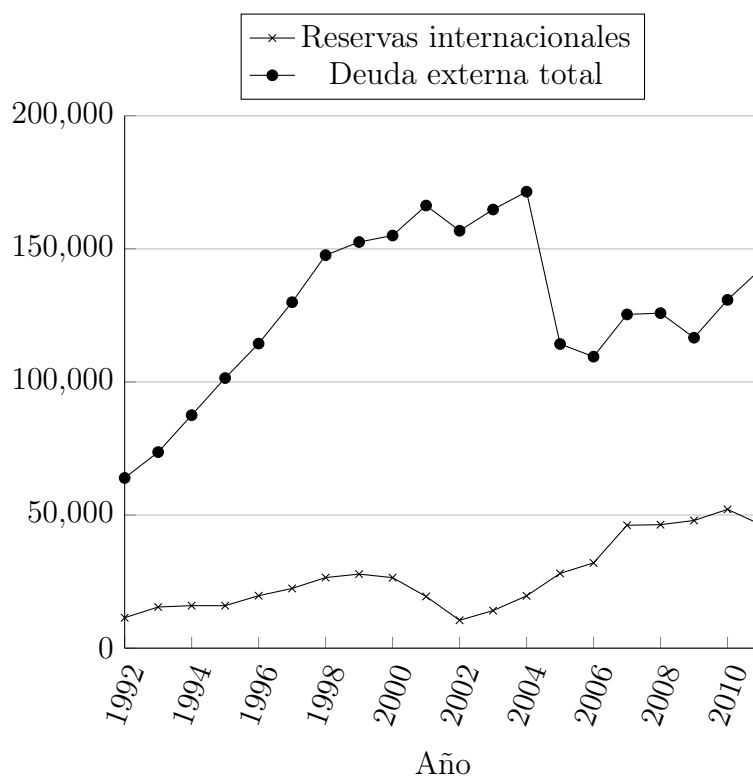
De todas formas, aunque tras la crisis la dirigencia argentina se vio forzada a reconsiderar su decidido liberalismo (así como su alineamiento con los Estados Unidos), fue la necesidad económica la que inicialmente evitó una verdadera ruptura en la relación de amistad con el país del norte, ya que no podría afrontar el rechazo total del apoyo norteamericano, así como de un Fondo Monetario Internacional liderado por los Estados Unidos (Norden y Russell, 2002).

A partir de entonces la dimensión estrictamente comercial irá ganando espacios en la lectura en *clave económica* de la inserción internacional argentina reciente, lo que se hará evidente en nuestra exposición en un cambio del registro. Como veremos, junto con esta dimensión, de la mano del fracaso de las propuestas normativas emanadas desde el *liberalismo periférico*, cobrarán mayor relevancia aquellos análisis provenientes desde la Economía Internacional y el institucionalismo.

Luego de la crisis de 2001 se abre un nuevo período, del que una de sus principales características será el desplazamiento de la restricción externa. Un crecimiento a altos niveles sumado a un saldo comercial positivo permitieron reducir considerablemente los niveles de deuda externa, donde el balance comercial jugó un papel fundamental definiendo el saldo de la cuenta corriente (Bekerman y Dulcich, 2013).

Como se puede observar en la figura 2, la deuda externa total (en dólares) alcanzó su pico en el año 2004, para luego caer abruptamente hasta su piso de 2006 (luego de la cancelación anticipada de la deuda con el Fondo Monetario Internacional). A partir de entonces se evidencia una tendencia al alza del endeudamiento –debido fundamentalmente a intereses, y no a nueva deuda contraída–, nunca descendiendo de los niveles post crisis del tequila (1994-1995).

Figura 5.1: **Reservas internacionales y deuda externa total**  
**1990-2011**  
*En millones de dólares*



*Fuente:* Centro de Economía Internacional

Decíamos que este desplazamiento de la restricción externa estaba sustentado en buena medida por el saldo comercial favorable durante este período.

El patrón dual de especialización argentino, profundizado durante la convertibilidad, implicó una ventaja clara para los productos primarios, y una ventaja en aumento para las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA). En cuanto a los primeros, durante las privatizaciones de la década del '90 se consolidaron grupos privados que lograron aumentar su poder de mercado, y en muchos casos el esquema macroeconómico imperante les resultó favorable para avanzar en mejoras técnicas que los acercaran al estado del arte internacional. En cuanto a las MOA, los sectores que lograron un crecimiento más sostenido fueron aquellos que se beneficiaron del diferencial de retenciones entre los insumos y el producto final –granos u oleaginosas, y aceites y subproductos de molienda– (Bekerman y Dulcich, 2013).

Los aumentos de productividad durante la década del noventa se sustentaron fundamentalmente sobre la racionalización o eliminación de actividades y planteles, y la renovación del parque ya instalado. Algunas empresas llevaron adelante un proceso duro de reequipamiento, aplicando cambios tecnológicos sustantivos o ampliando la capacidad de producción con grandes inversiones. Un grupo mayor de empresas incorporaron procesos de cambio organizacional, adoptando modernas técnicas de gestión, pero en términos generales, la dinámica del proceso llevó a un debilitamiento del entramado industrial, a través de la adopción por parte de la mayoría de los actores de estrategias defensivas frente al escenario local e internacional (Fernández Bugna y Porta, 2007). En términos comerciales, durante los años de la posconvertibilidad, la inserción externa va a asumir un nuevo rol como motor de la demanda agregada. Este fenómeno podría explicarse, al menos en parte, por la generación de un potencial exportador mayor (Bekerman y Dulcich, 2012).

A diferencia del comercio con Brasil, durante la primera década de la posconvertibilidad, las relaciones comerciales con China muestran un gran crecimiento en Productos Primarios fundamentalmente, aunque también en MOA, pero un deterioro marcado del desempeño comercial en MOI. Esta evolución estaría poniendo en evidencia un marcado carácter Norte-Sur de la

relación comercial entre Argentina y China (Bekerman y Dulcich, 2012).

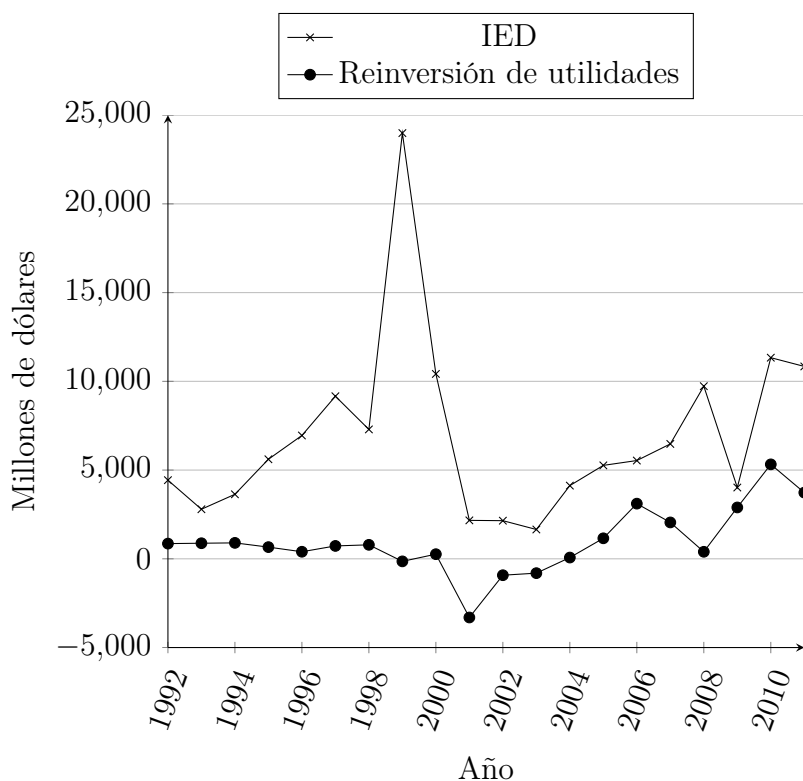
A partir de 2004 se reactivan los flujos de IED hacia Argentina, aunque no es posible hablarse de una retirada masiva de la IED ni tampoco de una nueva oleada. La principal diferencia con el período anterior es que aumentan las inversiones destinadas al sector manufacturero y hay una mayor procedencia de inversiones desde Chile, México y Brasil (Fernández Bugna y Porta, 2007). Como se puede apreciar en la Figura 3 los flujos de IED se mantuvieron dentro de los parámetros de la década anterior (salvo el año excepcional de 1999), y las reinversiones de utilidades incluso se encontraron por encima del patrón anterior. Luego del colapso de 2001 los aportes de capital se orientaron fundamentalmente a sostener la estructura patrimonial de las empresas, especialmente a través del reordenamiento de pasivos mediante capitalizaciones de deuda (Bezchinsky *et al.*, 2007).

### 5.3.2. Integración e inserción regional en el espacio americano

Hasta aquí hemos visto el marco global de la inserción internacional argentina reciente desde la lectura *en clave económica*. Como veremos enseguida, para analizar los acuerdos comerciales preferenciales o los proyectos de integración, desde esta lectura existe la tendencia a privilegiar su aspecto comercialista y economicista, especialmente en torno a su compatibilidad “con el funcionamiento del sistema de comercio multilateral o, por el contrario, [si el acuerdo en cuestión] está contribuyendo a su fragmentación” (Bouzas, 1996, p. 87).

Según Norden y Russell (2002), a partir de la década de los '90, tres factores fundamentales marcarían una transformación en la agenda económica, dominada durante los '80 por la crisis de la deuda. En primer lugar, la adopción por parte de los países latinoamericanos de reformas económicas, caracterizadas por la apertura externa (esto es, prácticas de comercio orientadas por las exportaciones y la inversión) y privatizaciones. En segundo lugar,

Figura 5.2: **Inversión extranjera directa en Argentina  
y reinversión de utilidades  
1992-2011**



Fuente: INDEC

el *renacimiento* del regionalismo que se reflejaba en la creciente cantidad de acuerdos comerciales preferenciales marcados por dos características novedosas frente a las experiencias anteriores: no se restringían sólo a los mercados de bienes e incluían acuerdos entre países desarrollados y países en desarrollo. Finalmente, el tercer factor fue el cambio de posición de los Estados Unidos frente a los acuerdos preferenciales. Estos acuerdos eran percibidos desde aquel país como un reaseguro frente al proteccionismo europeo y asiático, por un lado, y por la complejización de la agenda multilateral. Dada la creciente

dificultad para lograr avances en el plano de las negociaciones multilaterales, tanto los Estados Unidos como otros países desarrollados otorgaron un valor estratégico al regionalismo como un paso previo a las negociaciones multilaterales, las que comenzaban a incluir cuestiones internas, o *fronteras adentro*, como propiedad intelectual, prácticas comerciales desleales y nuevos *standards* en las regulaciones laborales y medioambientales.

Así, Bouzas y Ros (1993) resaltan que diferentes acuerdos comerciales de la época, como el CUSFTA y el NAFTA<sup>5</sup> no podrían explicarse tomando en consideración cuestiones de estrategia o de política exterior exclusivamente. Es más, el motivo básico detrás del impulso norteamericano para avanzar en esos acuerdos habría sido económico debido a la posibilidad de fortalecer la posición competitiva de las empresas norteamericanas en el mercado mundial gracias al acceso a nuevas *combinaciones factoriales*, por la posibilidad de limitar el acceso a esos mercados a terceros países beneficiando a los productores e inversionistas norteamericanos, y por la capacidad de sentar precedentes en otros ámbitos de negociación donde se traten los mismos temas, como negociaciones multilaterales, bilaterales o minilaterales promovidas por los Estados Unidos, negociaciones que podrían estar estancadas o avanzando a un ritmo más lento.

El NAFTA debía tomarse como la piedra basal de la Iniciativa para las Américas, parte de un nuevo regionalismo que se hace posible gracias a un cambio de paradigma en la política comercial en la región (Bouzas, 1996).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> El CUSFTA se refiere al acuerdo de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos firmado en enero de 1988, reemplazado por el NAFTA tras la adhesión de México en enero de 1994.

<sup>6</sup> Este cambio de paradigma se sustentó en tres grandes puntos, (i) las transformaciones estructurales en marcha en la economía internacional, (ii) las dificultades a las que se enfrentaba la industria sustitutiva de exportaciones, y (iii) los *shocks* externos negativos que había afrontado la región durante la década de los '80. Estos sucesos "se sumaron (y le dieron una racionalidad ex post) a la idea de que, en el nuevo contexto de acelerado cambio tecnológico, intensificación de la internacionalización y fragilidad de las economías domésticas, el crecimiento sostenido del producto y de las exportaciones requerían el desmantelamiento de la protección y la promoción de un modelo 'abierto' de inserción en la economía mundial" (Bouzas, 1996, p. 91).

Siguiendo a este autor, uno de los principales incentivos de pertenecer a esta alianza, además de los *incentivos positivos* relacionados con el patrón de comercio de cada economía en particular y su complementariedad o competencia relativa con la norteamericana, y del creciente *costo de entrada* para los países más reticentes, serían los *incentivos defensivos* relacionados con el intento por evitar los costos de exclusión de un acuerdo de estas características.

Al mismo tiempo, ante el riesgo de quedar excluidos del mercado norteamericano tras la creación del NAFTA y al no existir la posibilidad de alinearse con una superpotencia alternativa, los países latinoamericanos se veían incentivados a *encontrar otras maneras de llamar la atención de los Estados Unidos* (Norden y Russell, 2002). Según estos autores, las reformas neoliberales de privatizaciones y reducción de barreras arancelarias comenzaron a ganar popularidad dentro de este marco, junto con la opción para los países latinoamericanos de comenzar a unirse sobre bases subregionales—entre las que resaltan la creación del MERCOSUR en 1991—, en parte para contrabalancear al NAFTA, y en parte para convertirse en socios potenciales más atractivos para los Estados Unidos.<sup>7</sup>

La *Iniciativa para las Américas* habría significado una *nueva era*, y el reconocimiento por parte de los Estados Unidos de los *esfuerzos* por parte de los países latinoamericanos de recuperar sus economías, a través de la promoción de reformas estructurales, y la apertura de sus puertas al comercio y la inversión extranjera (Cavallo, 1996). Para la administración Menem, la posibilidad de construir este espacio hemisférico aparecía como especialmente atractiva frente a los temores por una dependencia excesiva de Brasil (Norden y Russell, 2002). En este marco, el MERCOSUR y el ALCA podrían complementarse y contrabalancearse en la búsqueda de una estrategia comercial que no se limitara exclusivamente al espacio sudamericano.

---

<sup>7</sup> Es inevitable pasar por alto el problema de periodización que supone esta hipótesis, ya que deriva las reformas neoliberales y la creación del MERCOSUR a la firma del acuerdo de libre comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos, cuando este último es muy posterior a los primeros (ver Norden y Russell, 2002, p. 42).



Desde una lectura más cercana al Comercio Internacional, para Porta *et al.* (2012) los incentivos de la administración Menem para avanzar en las negociaciones por el ALCA se centraban en un alineamiento genérico con los principios del Libre Comercio, en las perspectivas de ingreso al mercado norteamericano y en la capacidad disciplinadora sobre los estándares comerciales y macroeconómicos domésticos, mientras que los cuestionamientos principales tenían que ver con un posible licuamiento de las preferencias *intra* MERCOSUR en favor de Brasil y el posible desvío de inversiones que esto podía generar. El interés norteamericano se centraba en la posibilidad de afirmar su presencia en la región, en garantizar la irreversibilidad de las reformas *pro* mercado en marcha desde principios de la década, y en el bloqueo a la posibilidad de que los acuerdos preferenciales subregionales (como el MERCOSUR) pudieran evolucionar hacia *fortalezas comerciales*.<sup>8</sup>

Para la Argentina (como para el resto de los países integrantes del MERCOSUR), el ALCA tendría sentido si permitía una discusión hemisférica que incluyera a los temas de la *vieja agenda multilateral* que no habían sido resueltos satisfactoriamente en los espacios multilaterales, como son los subsidios, la agricultura y el acceso a los mercados (Norden y Russell, 2002).

---

<sup>8</sup> Estos autores, sin embargo, no desconocen la doble relevancia político-económica del acuerdo hemisférico. En este sentido, “el proceso del ALCA puede ser leído bajo dos interpretaciones: una que coloca el foco en los aspectos comerciales y desde una perspectiva más bien ortodoxa, y otra que contextualiza a este proceso considerando otras dimensiones políticas. [...] Para la primera postura, el ALCA debe verse como una consecuencia lógica del creciente número de acuerdos de integración en América del Norte y en América Latina y el Caribe, observada durante la década del noventa y como una de las manifestaciones más importantes del llamado nuevo regionalismo. [...] En la segunda mirada, en el contexto de las ideas neoliberales dominantes en dicha década, el proceso del ALCA refleja [...] las aspiraciones de Estados Unidos de reforzar su hegemonía política y económica en la región, siendo un instrumento clave la instauración de las ideas neoliberales. [...] Una posible lectura es que, en el contexto de las ideas neoliberales dominantes en dicha década, para varios países latinoamericanos arribar a una negociación conjunta y simultánea podría constituir una mejor alternativa a TLC bilaterales, lo cual también era consistente con las aspiraciones de Estados Unidos de reforzar su hegemonía política y económica en la región (Porta *et al.*, 2012, pp. 380-381).

El proyecto de la *Iniciativa para las Américas*, luego reconvertido en el ALCA, guardaba una estrecha relación con la vinculación especial con los Estados Unidos. De la Balze resaltaba la importancia de la creación de una espesa red de intereses internacionales comprometidos con el progreso, la prosperidad y la independencia del país a partir de las relaciones comerciales preferentes. Así, en el marco del desarrollo de esta *relación especial*,

la relación y los conflictos entre la Argentina y los Estados Unidos han perdido sus aristas emocionales tradicionales y se están transformando, cada día más, en los conflictos normales entre países económicamente interdependientes, donde se disputa agriamente el acceso a los mercados, el tratamiento de la inversión y los políticas regulatorias que afectan la competencia entre los sectores privados de los respectivos países (de la Balze, 1998, p. 128).

Los crecientes flujos de comercio junto con las inversiones extranjeras y las oportunidades de negocio actuarán creando una densa trama de intereses extranjeros comprometidos, en el largo plazo, con el éxito y la independencia económica del país. Este acercamiento económico con los países más avanzados contribuiría al fortalecimiento de la relación política con ellos. En este sentido, la negociación con los Estados Unidos y sus socios del NAFTA de un tratado de libre comercio estaría contribuyendo al fortalecimiento de la relación política y estratégica con la principal potencia mundial para las próximas décadas (de la Balze, 1998).

El concepto de *interdependencia*, desarrollado por los autores internacionalistas liberales, refleja la complementariedad entre las economías.<sup>9</sup> Corrales y Feinberg (1999) sugieren la comparación entre importaciones desde determinado origen como proporción de las importaciones totales (y también

---

<sup>9</sup> Por interdependencia se refieren a la relación de dependencia mutua en la que los actores intervinientes obtienen beneficios importantes mediante su interconexión, produciendo al mismo tiempo consecuencias recíprocas que pueden ser inesperadas e indeseadas (ver Sterling-Folker, 2010).

exportaciones por destino sobre exportaciones totales) para analizar la evolución de este indicador en el tiempo.<sup>10</sup> En la Figura 5.3 se muestra la evolución de este indicador de interdependencia entre Argentina y los Estados Unidos durante la administración alfonsinista y la década del '90, en el marco de la inserción de la economía argentina a partir de una trama de relaciones preferenciales, apreciándose más continuidades que alteraciones que expliquen el cambio de paradigma enunciado por el relato liberal.

Con el cambio de milenio, el ALCA en tanto estrategia multilateral va a ir perdiendo peso estratégico en beneficio de acuerdos sucesivos de liberalización comercial bilaterales (Russell, 2009). Estos acuerdos venían avanzando incluso antes de 2005, a medida que las negociaciones en torno al ALCA iban desacelerándose (Botto *et al.*, 2003).

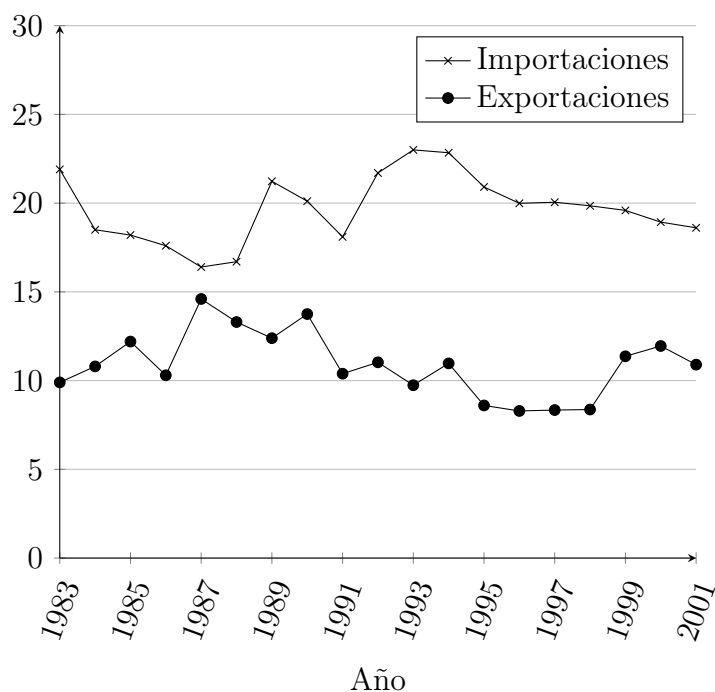
Según Félix Peña, el MERCOSUR debe ser considerado dentro de una red de acuerdos regionales de integración económica y comercio preferencial, como parte del sistema de comercio internacional organizado en torno al GATT primero y a la Organización Mundial del Comercio después (Peña, 2016). Desde este enfoque funcional al regionalismo abierto, la apertura comercial se complementaba con iniciativas de integración que estimulaban las exportaciones, promoviendo un vínculo centrado en los mercados y las inversiones entre los países de la región, relegando a un segundo plano las esferas sociales y políticas de la integración (Kan y Musacchio, 2016). Por lo menos hasta el año 1998, el dinamismo alcanzado en las relaciones del bloque, tanto internas como externas, sumado al inicial cumplimiento de los plazos de liberalización planteados, permitía considerar al MERCOSUR como un caso exitoso de regionalismo abierto (Porta *et al.*, 2012).

Los déficits en materia de coordinación de políticas macroeconómicas y estructurales derivados de las diferentes ofertas de instrumentos y objetivos

---

<sup>10</sup> Estos autores, sin embargo, relativizan la influencia de la interdependencia comercial entre América Latina y los Estados Unidos para explicar el relanzamiento del proyecto hemisférico durante la década del noventa, resaltando en su lugar la influencia de la retirada de las *ideas* antihemisféricas.

**Figura 5.3: Importaciones y exportaciones de Argentina con Estados Unidos como porcentaje del comercio exterior total argentino 1983-2001**  
*En porcentaje*



*Fuente:* Elaboración propia en base a UN (United Nations) (1993, 1995) (años 1983-1993) y a UN COMTRADE (años 1994-2001).

macroeconómicos por parte de los países así como las diferentes perspectivas referentes a las políticas estructurales, fueron la causa de la mayor parte de los desentendimientos entre los socios mayores del bloque. Estos conflictos aparecían periódicamente y perturbaban las negociaciones en marcha. Con la incorporación de Venezuela al bloque –más allá de su importancia económica, donde si bien se trata de uno de los principales productores mundiales de petróleo y de la segunda economía de la región, sus relaciones comerciales con los integrantes del bloque es más bien escasa–, su presencia podía funcionar

como un equilibrio en la relación entre Argentina y Brasil, contrapesando la asimetría del peso económico de este último, así como aglutinando a las economías más pequeñas del bloque, además de los aportes específicos que pueda realizar en materia energética y financiera (ver Porta *et al.*, 2012).

Los objetivos del MERCOSUR, desde este marco, se reducen a las ganancias mutuas para los socios, la generación de inversiones productivas, la mejora de la capacidad de negociación internacional para sus integrantes, y su identificación por parte de la sociedad de cada uno de sus países como una fuente de bienestar, progreso, desarrollo y estabilidad (Peña, 2016). En definitiva, se logró un crecimiento sustancial de la interdependencia económica entre los países socios del bloque. Porta *et al.* (2012) señalan que este crecimiento de la interdependencia se desplegó en diferentes planos, fundamentalmente el comercial, donde los socios se volvieron mayoritarios y estratégicos, el estructural, donde las firmas comenzaron a basar sus decisiones proyectando sobre el mercado regional, y finalmente en el macroeconómico, puntualizando sobre la evolución de la balanza comercial y el nivel de actividad.

## 5.4. Conclusión

En este capítulo hemos presentado lo que entendemos como lectura *en clave económica* de la inserción internacional y regional argentina reciente. Al igual que destacamos en el capítulo anterior, esta lectura no significa un conjunto armónico de análisis, sino que estas interpretaciones comparten una matriz común, donde priman las consideraciones económicas además de ciertos puntos de acuerdo teóricos. Entre las diferentes tradiciones que incluimos aquí sobresalen numerosos puntos de conflicto y discusión, los que sin embargo no excluyen una lógica común de razonamiento.

Un punto en común a estas tradiciones, y un eje que atraviesa la lectura, tiene que ver con la mecánica de alineamiento. En efecto, y a diferencia que la lectura *en clave política* presentada en el capítulo anterior, para estas

tradiciones las diferentes alternativas de alineamiento no significaban *opciones*, si no que estaban definidas por condicionamientos externos. Mientras que para las lecturas que componen el capítulo anterior, la administración nacional podía *optar* por diferentes alineaciones en base a consideraciones estratégicas, para las lecturas de este capítulo el alineamiento aparecía como *dado* en base a una evaluación de determinadas condiciones *objetivas*, estando estas definidas por el conjunto de principios que abrazaba la administración nacional (sean estos el liberalismo o el principio democrático), o por las tendencias imperantes en la economía mundial, fundamentalmente en términos del avance global del regionalismo.

En base a este último punto, se destaca que la pertenencia a diferentes esquemas comerciales preferenciales aparece como el primer paso para la creación de *alianzas* internacionales. Aquí aparece una dificultad dentro de estas interpretaciones para articular el acercamiento *simultáneo* a los Estados Unidos y a Brasil durante la década del noventa, acercamiento que aparece al mismo tiempo contradictorio y obliga a insertar consideraciones políticas *ad hoc* en las interpretaciones.

Como vimos tanto en el capítulo anterior como en el presente, tanto la lectura en *clave política* como aquella en *clave económica* no son independientes, sino que ambas lecturas incorporan análisis provenientes de su contraparte. Estas *importaciones* reflejan la tensión entre lo *económico* y lo *político* que es constituyente del análisis de las Relaciones Internacionales. Consideramos que es fundamental hacerse cargo de esta tensión para poder avanzar en un análisis de la inserción internacional y regional argentina reciente que incorpore ambas dimensiones evitando una jerarquización de las mismas, sino que las entienda como mutuamente complementarias y determinadas recíprocamente.

## CAPÍTULO 6

---

### Dos tensiones en el análisis de la inserción internacional

---

“ Consider this  
 Consider this the hint of the century  
 Consider this  
 The slip that brought me  
 To my knees, failed  
 What if all these fantasies  
 Come flailing around  
 Now I’ve said too much ”

R.E.M., *Losing my Religion*, 1991

En los capítulos anteriores presentamos las diferentes lecturas, o matrices, para analizar la inserción internacional (y regional) argentina reciente, a las que denominamos como lecturas *en clave política* y *en clave económica*. En ambas lecturas confluyen diferentes perspectivas y tradiciones de las Relaciones Internacionales, y para ambos casos alguna de sus subdisciplinas adopta un rol dominante: la Política Exterior en el primer caso, y la Economía Internacional en el segundo. Como hemos visto, hacia adentro de cada una de estas lecturas existen importantes diferencias y debates entre los analistas, especialmente entre aquellos que pertenecen a diferentes tradiciones teóricas.

Sin embargo, en estos análisis persisten dos tipos de tensiones que consideramos fundamentales resaltar y que trabajaremos en este capítulo. La primera de ellas es aquella tensión entre *lo político* y *lo económico*, la cual hemos hecho explícita en la propia organización de este trabajo, reflejada en la separación entre capítulos. Esta tensión es clásica no sólo de la disciplina, sino de las Ciencias Sociales en general, aunque esto no evita que debamos detenernos en ella.

La segunda tensión ha ido apareciendo con el correr de los diferentes capítulos, sobre todo en el primero de carácter teórico-crítico, aunque también en los dos capítulos que preceden al actual. Esta tensión es entre *lo local* y *lo global* como punto de partida para el análisis de la inserción internacional y,



como hemos comentado, suele reproducirse en cada una de las lecturas que hemos desarrollado.

En este capítulo nos proponemos desarrollar ambas tensiones desde una perspectiva teórico-crítica, para luego, en la segunda parte del presente capítulo, reordenar la discusión de los dos capítulos anteriores para exponer cómo estas tensiones se articulan para la explicación de la inserción internacional argentina reciente.

## 6.1. Lo económico y lo político, lo local y lo global

Estas dos tensiones –por un lado *lo económico* y *lo político*, y por el otro *lo local* y *lo global*– no son extrañas a la disciplina de las Relaciones Internacionales, y de hecho han constituido el eje de discusión de al menos dos de los grandes debates que han enriquecido el desarrollo de la Teoría de las Relaciones Internacionales.

La disciplina de las Relaciones Internacionales fue desarrollándose, complejizándose y revitalizándose a través de sus Grandes Debates. No existe un acuerdo unificado en torno a la identificación de los mismos, sólo por citar un ejemplo Halliday identifica tres grandes debates: entre el enfoque utópico y el realista, entre tradicionalistas y behavioristas y finalmente entre el enfoque estatocéntrico y el del sistema mundial (Halliday, 2002), mientras que Beenyworth identifica cuatro, acordando en los dos primeros pero no en los segundos: Realismo/Liberalismo, Tradicionalismo/Behaviorismo, Neorealismo/Noeliberalismo y Racionalismo/Reflectivismo (Benneyworth, 2011). Para los fines de este trabajo nos interesa hacer hincapié especialmente en el primer debate que reconocen ambos autores, aquel entre Realismo y Liberalismo, el cual hemos desarrollado en la presentación a ambas traducciones durante el segundo capítulo de este trabajo, y en el último tomado por Halliday, aquel entre quienes insisten en tomar al Estado como el escenario central de la

política internacional y aquellos que entienden que éste ha sido desplazado de ese lugar protagónico, como algunos autores liberales y transnacionalistas.

En lo que sigue presentaremos críticamente los aportes que se hicieron para tratar de superar estas tensiones. La Economía Política Internacional surgió justamente ante la necesidad de abordar la interacción entre las esferas *económicas* y *políticas* en el escenario internacional. Por su parte, y desde una perspectiva crítica, la tradición Neo-gramsciana, trabajó la vinculación entre las esferas domésticas e internacionales, la segunda de las tensiones que mencionamos más arriba. Por último, la Escuela de la Regulación (ya presentada anteriormente) ha realizado una propuesta integradora donde da cuenta de ambas tensiones.

### 6.1.1. La Economía Política Internacional desde una perspectiva crítica

La separación de los fenómenos económicos de los fenómenos políticos requiere de un ejercicio de abstracción. En la tradición del pensamiento intelectual ambas esferas fueron pensadas en conjunto hasta mediados del siglo XIX, cuando la *economía política* se despojó de gran parte de su ropaje filosófico, sociológico, historiográfico y politológico para convertirse simplemente en *economics*, o economía a secas. A partir de entonces la esfera de *lo económico* y la esfera de *lo político* fueron cada vez más extrañas la una de la otra, relacionándose sólo superficialmente.

A mediados del siglo XX, sin embargo, esta separación fue poniéndose cada vez más en cuestión en lo que a lo internacional se refiere, a medida que los fenómenos internacionales ponían en cuestión los enfoques teóricos imperantes. Diferentes estudiosos y académicos fueron tomando conciencia de la interacción creciente entre los fenómenos económicos y políticos, especialmente en el nivel internacional, delineando una perspectiva integradora entre ambas. Durante los años 70s, un grupo de cientistas políticos definió como un campo de investigación distinto de la economía a la *Economía Política Internacional*

(Leiteritz, 2005). Susan Strange, una de las pioneras en este acercamiento, encontraba que de hecho ya existía cierta interacción entre ambas esferas, aunque con importantes problemas desde cada una de las perspectivas. La literatura relacionada al estudio de la interacción entre la economía y la política era inadecuada y subdesarrollada desde la perspectiva de las Ciencias Políticas, y desequilibrada y sesgada hacia el dólar desde el campo de la Economía (Strange, 1970).

Robert Gilpin, uno de los autores más reconocidos de esta subdisciplina (y a quién ya nos hemos referido en la presentación del realismo, brindó la definición más extendida y aceptada de la *Economía Política Internacional*. Para este autor,

[l]a existencia paralela y la interacción mutua entre el ‘estado’ y el ‘mercado’ en el mundo moderno, crean la ‘economía política’; sin ambos, estado y mercado, no podría haber economía política. En ausencia del estado, el mecanismo de precios y las fuerzas del mercado determinarían el resultado de las actividades económicas; este sería el mundo puro del economista. Sin el mercado, el estado –o su equivalente– asignaría los recursos económicos; este sería el mundo puro del cientista político (Gilpin, 1987, p. 8).

Estas dos esferas que aparecen claramente diferenciadas en esta definición, el estado y el mercado, parecieran operar separadamente y con sus lógicas propias. Mientras que la primera está dominada por la política del poder, el mercado está impulsado por el imperativo de la eficiencia económica (Leiteritz, 2005). Para Gilpin, no existe una jerarquía establecida entre el mercado y el estado, ninguno impone su primacía, sino que la relación mutua entre estas esferas es interactiva y cíclica, y el punto a investigar es la interacción mutua entre mecanismos diferentes para ordenar y organizar las actividades humanas (Gilpin, 1987). Este punto medio, o *terra incognita* entre ambas esferas es donde pareciera ser más necesaria la profundización teórica. En este espacio

de choque, o *vacío* se encontrarían las áreas relacionadas a la teoría de la integración o a las organizaciones económicas internacionales (Strange, 1970).

Gilpin manifiesta cierta tensión sobre la interdependencia entre estas esferas. Si bien considera que no pueden ser separadas *completamente*, ya que el estado, en tanto encarnación de la política, puede influenciar fuertemente los resultados económicos (al determinar la naturaleza y la distribución de los derechos de propiedad, o las reglas que determinan los comportamientos económicos), y el mercado, encarnación de la economía, es en sí mismo una fuente de poder capaz de influenciar los resultados políticos, por lo que “si bien es posible considerar a la política y a la economía como fuerzas que se abren paso en la era moderna, ellas no operan independientemente la una de la otra” (Gilpin, 1987, p. 10). Sin embargo, más adelante afirmará que “el estado y el mercado, cualesquiera sean sus orígenes respectivos, tienen una existencia independiente, sus propias lógicas, e interactúan entre sí” (Gilpin, 1987, p. 10, n. 1).

El autor hace explícita esta tensión cuando entiende que,

[l]a relación entre el estado y el mercado, y especialmente las diferencias entre estos dos principios organizadores de la vida social, es un tema recurrente en el discurso académico. Por un lado, el estado se basa en los conceptos de territorialidad, lealtad y exclusividad, y posee el monopolio legítimo del uso de la fuerza. [...] Por otro lado, el mercado se basa en los conceptos de integración funcional, relaciones contractuales y la creciente interdependencia entre compradores y vendedores. Es un universo compuesto principalmente de precios y cantidades; el agente económico autónomo que responde a las señales de precios proporciona la base para la toma de decisiones. Para el estado, las fronteras territoriales son una base necesaria para la autonomía nacional y la unidad política. Para el mercado, la eliminación de todos los obstáculos políticos y de otra índole es imperativa para el funcionamiento del mecanismo de precios. La tensión entre estos dos mecanismos fundamentalmente diferentes de ordenar las relaciones humanas ha moldeado

profundamente el curso de la historia moderna y constituye el problema crucial en el estudio de la economía política (Gilpin, 1987, pp. 10-11).

Esta interrelación entre la economía y la política ha tenido diferentes interpretaciones según la influencia de los diferentes paradigmas entre los que se puede dividir a la Economía Política Internacional. Estos son el realismo, el liberalismo y el marxismo (también entendidos como realismo, racionalismo y revolucionismo). Según Dougherty y Pfaltzgraff (2001), los realistas y los marxistas estarían de acuerdo en que ambas esferas están estrechamente relacionadas e interpenetradas –aunque los realistas entenderán que el estado-nación tiene primacía sobre la economía, a la que subordina en su búsqueda de poder. Los liberales, por su parte trazarían una distinción clara entre el sector político (público) y el sector económico (privado), donde mientras que la política es un *asunto público*, la economía depende de leyes naturales determinadas por la suma de una multitud de decisiones *privadas* de producción, consumo, ahorro e inversión.

Leiteritz (2005) afina esta tensión cuando entiende que en la actualidad, si bien la economía global se ha extendido a todo el planeta, seguimos confinados en un sistema (fragmentado) político de estados, estados que tratan de mantener el control sobre la globalización económica. Sin embargo, más allá de la creciente interacción e interdependencia económica, Susan Strange (1970) hace hincapié en la disparidad existente en los ritmos de estas transformaciones. Si bien, por un lado, el ritmo de desarrollo del sistema económico internacional se ha acelerado –y muy probablemente continúe haciéndolo–, el sistema político internacional en cambio se mantiene más bien estático y rígido. La autora remarca, entonces, la necesidad de mecanismos de ajuste y de sincronización entre ambas esferas.

La subdisciplina de la Economía Política Internacional ha sido exitosa en problematizar la relación entre las esferas políticas y económicas, buscando puntos de contacto entre ambas. De todas formas, las respuestas que esta subdisciplina ofrece a esta tensión no exceden de la relación externa entre los

fenómenos económicos y políticos, sin indagar en la conexión interna entre *lo político* y *lo económico* que hemos presentado en este trabajo. Al mismo tiempo, esta tradición se ha visto fragmentada y dividida en diferentes enfoques, con agendas y metodologías sumamente diferentes (Murphy y Nelson, 2001).

### 6.1.2. Los aportes de los Neo-Gramscianos a la relación entre lo doméstico y lo internacional

A partir de los años ochenta, el marxismo se introduce de el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales con una alternativa teórica superadora de las viejas y acotadas tesis del imperialismo, de la mano de los aportes de los autores Neo-Gramscianos, cuyo principal exponente será Robert Cox. Estos autores actualizan los conceptos del autor italiano Antonio Gramsci al campo específico de las Relaciones Internacionales, adaptando, por caso, el concepto de hegemonía desde el campo de la disputa entre clases en la arena internacional hacia la arena internacional, incorporando a ésta la disputa entre estados.

Robert Cox asocia la idea de *hegemonía* al establecimiento del orden global, basada fundamentalmente en el consenso más que en el uso del poder del estado, y entiende tres formas de actividad, o esferas, donde operaría. Estas esferas se encuentran relacionadas mutuamente de forma dialéctica y son (i) las relaciones de producción, (ii) las formas de estado (relacionada con el complejo estado-sociedad civil), y (iii) el orden mundial (que incluye diferentes fases de conflicto y estabilidad). Las fuerzas sociales actúan a través de estas esferas, conformando una estructura histórica (Miguez, 2017).

La preeminencia del consenso sobre el uso de la fuerza se manifiesta en el tipo de dominación que ejerce el estado hegemónico, basado idelógicamente sobre un consentimiento amplio sobre una serie de principios generales que garantizan la supremacía del estado dominante (o los estados) dominantes ofreciendo, al mismo tiempo algún tipo de satisfacción (o perspectiva de satisfacción) para aquellos menos poderosos (Cox, 1987). La distinción entre

*lo local* y *lo global* se hace presente en las dos etapas de la proyección de la hegemonía estatal, ya que esta se consolida *primero* a nivel doméstico por aquellas fuerzas sociales que ocupan el rol dirigente dentro de un estado, y en un *segundo momento* puede ser proyectada al nivel internacional (Bieler y Morton, 2013).

Ya el mismo Antonio Gramsci había adelantado algunas reflexiones parciales sobre el problema, cuando se formulaba la siguiente pregunta:

¿Las relaciones internacionales preceden o siguen (lógicamente) a las relaciones sociales fundamentales? Indudablemente las siguen. Toda renovación orgánica en la estructura modifica también orgánicamente las relaciones *absolutas* y *relativas* en el campo internacional a través de sus expresiones técnico-militares. Aun la misma posición geográfica de un Estado nacional no precede sino sigue (lógicamente) las innovaciones estructurales, incidiendo sobre ellas sin embargo en cierta medida (precisamente en la medida en que las superestructuras inciden sobre la estructura, la política sobre la economía, etc.). Por otro lado, las relaciones internacionales inciden en forma pasiva o activa sobre las relaciones políticas (de hegemonía de los partidos) (Gramsci, 2011, p. 52).

Las reflexiones de Antonio Gramsci en sus escritos de la cárcel suelen ser muy fragmentarias y abstractas, especialmente en lo referido a las relaciones internacionales, y en el pasaje que acabamos de citar se encuentran en unas pocas líneas enumerados una gran cantidad de problemas y debates que se podrían trabajar individualmente, desde la ya mencionada tensión entre *lo económico* y *lo político*, hasta el debate entre estructura y superestructura, pasando por cuestiones técnico-militares hasta geográficas. En lo referido a las Relaciones Internacionales en los escritos de Antonio Gramsci se destacan análisis parciales y coyunturales de problemas específicos de su época, especialmente en lo referente a la hegemonía en la esfera internacional, sin

abundar en la densidad teórica presente en otros de sus estudios.<sup>1</sup>

La tradición Neo-gramsciana buscará incorporar los aportes de Antonio Gramsci para la construcción de una alternativa teórica al estudio de las Relaciones Internacionales, avanzando sobre el problema de la doble dimensión entre lo global y lo local, entre otros, desde una perspectiva crítica. Es claro que para los estados hegemónicos hay una primacía de lo doméstico, el primer lugar donde debe asentarse el dominio de una fuerza social determinada para recién luego proyectarse hacia el espacio global. Ejemplos del asentamiento global de la hegemonía doméstica serían la *Pax Britannica* durante gran parte del siglo XIX y principios del siglo XX, y la *Pax Americana* a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque este esquema comenzaría a entrar en crisis a partir de la década del setenta, con el avance de la globalización, de la mano de la internacionalización de la producción y del auge de las finanzas (Miguez, 2017).

Para convertirse en hegemónico, un estado determinado debe crear y proteger un orden global universal. Esto es un orden global donde todos los estados bajo esta hegemonía puedan encontrar a la misma compatible con sus intereses, y no un orden global donde un estado explote directamente a los otros; en otras palabras, por orden global universal se entiende no sólo a la regulación del conflicto inter-estatal sino a una sociedad civil concebida globalmente. Esta hegemonía se expresa en una serie de normas universales, instituciones y de diferentes mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento, tanto para los estados como para aquellas fuerzas de la sociedad civil que trascienden las fronteras nacionales. Esta hegemonía implica un orden dentro de una economía global con un modo de producción dominante capaz de penetrar en todos los países y conectarse con otros modos de producción subordinados (Cox, 1996). En este punto se ve como esta tradición es capaz de incorporar aspectos de *lo económico* y *lo político* de una manera

---

<sup>1</sup> Nuestro compañero de investigación, Javier Waiman, trabaja en su tesis doctoral de pronta publicación los diferentes tratamientos del concepto de hegemonía en los trabajos originales de Antonio Gramsci.



orgánica, incorporando al mismo tiempo una nueva dimensión a la relación entre lo doméstico y lo global, ya que si para los estados dominantes, esta hegemonía se construye primero en el espacio doméstico y luego es proyectada al espacio global, el resto de los estados parecería estar afectado por una serie de normas generales de comportamiento, las que estarían actuando sobre su sociedad civil invirtiendo la relación.

El enfoque Neo-Gramsciano incorpora el carácter clasista del estado, considerando a éste no como un *instrumento* directo de una clase dominante, al estilo de la teoría clásica del imperialismo, sino más bien como una arena de la lucha de clases. En otras palabras, la estructura de clases en la que se apoya el estado define la naturaleza de éste, y en el estado se corporizan aquellos principios generales capaces de sostener a las relaciones de producción funcionales a los intereses de la clase dominante, especialmente en aquellos períodos de relativa estabilidad en el conflicto de clases. Aquí se acepta la idea de que las acciones del estado se encuentran restringidas por el conocimiento de los agentes estatales sobre lo que es posible y lo que no es posible dada determinada estructura de clases, esto es, un entendimiento general sobre las tareas y los límites del estado, otorgando un alto nivel de racionalidad a la acción estatal (Cox, 1987).

### 6.1.3. La escuela de la regulación y la modalidad de inserción en el régimen internacional

La tradición francesa de la escuela de la regulación problematiza tanto la tensión entre *lo económico* y *lo político* como aquella entre *lo local* y *lo global* en el estudio de las relaciones internacionales. Al presentar a esta tradición, indicábamos que esta escuela entendía cinco formas institucionales fundamentales que regulaban el funcionamiento del régimen de acumulación, las que según sus características y combinación definían el modo de regulación. Éstas eran el salario, la moneda, el estado, el comercio exterior y la organización del proceso de trabajo. En esta sección nos interesa retomar aquella

del comercio exterior, también entendida como *modalidad de integración al régimen internacional*, o de *adhesión al régimen internacional*. La misma hace referencia a las relaciones entre los estados-nación y el espacio internacional, e implica opciones políticas tomadas en determinados períodos, más que relaciones puras de mercado. La elección de un régimen internacional, de una gestión del cambio y del grado de apertura a los capitales extranjeros definen la modalidad de inserción y la viabilidad de un régimen internacional (Boyer y Saillard, 1996). Así, las diferentes formaciones nacionales se integran y articulan internacionalmente en una división del trabajo, insertándose en modos internacionales de regulación (Becker, 1997).

El concepto de régimen internacional (heredado de la tradición neoliberal), entonces, hará referencia a la forma en que las tensiones entre la toma de decisiones de agentes privados –como respuesta a las diferencias estructurales de los países– es transformada en principio de crecimiento. Así, estas variantes potencialmente destructoras son canalizadas, a través de la profundización de la complementación entre las economías nacionales y la limitación de las especificidades nacionales a variables tolerables. Esta regulación se lleva adelante a través de la creación de normas e instituciones capaces de orientar las decisiones de los agentes privados y de fijar reglas para las intervenciones estatales, principalmente a través de las redes comerciales y financieras, las firmas multinacionales, el sistema monetario internacional y los acuerdos comerciales (Vidal, 1996). Estas iniciativas privadas se desarrollan como respuesta a las diferencias estructurales entre las formaciones nacionales, diferencias que revelan el mapa de la economía mundial y tienden a acentuar y reproducir las separaciones que las generaron (donde la inercia del pasado es una característica intrínseca importante de los espacios nacionales) (Mistral, 1986).

Este sistema internacional (o sistema capitalista global) no puede considerarse ni como un modelo jerárquico ni como uno del estilo centro/periferia, sino más bien como un tejido o una red variable. Aquí, los movimientos de

capital entre las formaciones nacionales son modificados por éstas y por sus regímenes de acumulación y modos de regulación, así como por las fuerzas sociales y políticas que éstos implican (Hirsch, 1995). En este contexto, el comercio exterior juega un papel ambivalente, ofreciendo tanto oportunidades –como insumos más baratos, financiamiento, mercados extendidos–, como ciertas restricciones –como el acceso y la adquisición de nuevas tecnologías, la gestión de la moneda y la macroeconomía interna– (Mistral, 1986).

La acumulación y la regulación requieren de una dimensión espacial, y la diferente identificación de esta dimensión es uno de los factores que nos permite diferenciar entre las diferentes vertientes de la escuela de la regulación. Siguiendo a Musacchio (2014), podemos distinguir la variante *parisina*, la *grenoblesa*, y la *austroalemana*. Mientras que la primera de ellas parte de la referencia al estado-nación en un sentido más clásico, la vertiente *grenoblesa* se centra en la idea de sistema productivo, el cual puede coincidir o no con las fronteras políticas nacionales. Para la tercer variante, la *austroalemana*, la noción de espacio esta relacionada con el despliegue de las funciones de las instituciones políticas y la dinámica de la puja entre grupos sociales. Más allá de estas diferencias, es importante notar que para todas estas vertientes –o sea para la escuela de la regulación en general–, el sistema internacional sigue existiendo como un agregado de espacios, reproduciendo aquello que mencionábamos de las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales como importante superar, en tanto desde nuestra perspectiva entendemos a *lo global* como un general que se parte en *estados-nacionales* particulares.

Nos interesa ahora detenernos especialmente en dos aspectos que se desprenden de los desarrollos de la teoría de la regulación en lo que respecta a la inserción internacional de las formaciones nacionales. En primer lugar la recepción fundamentalmente acrítica que realizan de la teoría neoliberal de los regímenes internacionales, fundamentalmente de los desarrollos de Stephen Krasner y Robert Keohane. Como decíamos anteriormente, la noción de régimen internacional es heredada (en algunos autores incluso explícitamente, ver

Vidal 1996) de la tradición neoliberal de las Relaciones Internacionales. Para esta tradición los regímenes consisten en los principios y normas de conducta que se espera que sus miembros prosigan. Así, un régimen internacional se define en base a cuatro componentes: principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, los que contienen mandatos de conducta, prescribiendo y proscribiendo ciertas acciones (es decir, implican obligaciones), establecidos por los gobiernos para tratar determinados temas (Keohane, 1988).

En segundo término, nos interesaría resaltar la concepción del sistema internacional para la escuela de la regulación que mencionábamos más arriba, donde éste aparece como una suma, o un agregado, de formaciones nacionales, siendo éstas el punto de partida para el análisis del sistema internacional y no viceversa. Así, el sistema internacional aparece determinado por la competencia entre los estados nacionales (Hirsch, 1995). El sistema internacional aparece entonces como la suma total de las unidades nacionales (visión matizada levemente en los nuevos aportes de esta escuela), partiendo la unidad nacional en el contexto de la división internacional del trabajo (Yaghmaian, 1998). Coincidimos con los críticos en remarcar la necesidad de remover la centralidad nacional y tomar como punto de partida la totalidad internacional, es decir, el capital social total y sus fragmentos como acertadamente remarca Yaghmaian.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Según la escuela de la Internacionalización del Capital, “El capital como relación social de producción ha sido internacional en su *carácter básico* (su realidad esencial) desde el comienzo. El confinamiento parcial del capital en sitios nacionales –la forma nacional del capital– ha sido un fenómeno cambiante, declinante en su alcance con el desarrollo de las fuerzas productivas” (Yaghmaian, 1998, p. 247), es decir, se vuelve cada vez más internacional (o mejor dicho, siempre fue internacional y se desnacionaliza cada vez más).

## 6.2. Las tensiones en el análisis de la inserción internacional argentina reciente

A medida que hemos ido avanzando en el desarrollo de los capítulos anteriores nos hemos encontrado con dos grandes tensiones al momento de exponer la inserción internacional argentina durante el período en cuestión.

A la primera de estas tensiones la hemos hecho explícita en la misma organización y presentación de este trabajo, y es la tensión entre *lo económico* y *lo político*, presentes en la división de capítulos entre una lectura *en clave política* y otra *en clave económica* de la inserción internacional argentina reciente. La segunda de las tensiones tiene que ver con el *punto de partida* desde donde se entiende esta inserción y ha ido apareciendo implícitamente durante el desarrollo de los mencionados capítulos. La inserción internacional a veces aparece condicionada y traccionada desde lo global, o bien originada e impulsada por fenómenos locales, en una tensión entre *lo local* y *lo global*, esferas que si bien no son mutuamente excluyentes consideramos fundamental problematizar y explorar su relación.

En lo que sigue haremos una recapitulación de los dos capítulos anteriores, poniendo énfasis en las tensiones introducidas críticamente en este capítulo. Estas tensiones son aquella entre las claves *política* y *económica* y la tensión en el punto de partida del análisis, el *local* (o doméstico) y el *internacional* (o global). Si bien consideramos que ambas tensiones se dan en simultáneo o no existe un ordenamiento jerárquico entre ellas, la exposición nos obliga a optar por comenzar por alguna. En este caso optamos por aquella más fácilmente reconocible, en base a la cual estructuramos la exposición de los capítulos anteriores, la tensión entre las explicaciones en clave *política* y *económica* para luego presentar la tensión sobre el punto de partida del análisis.

### 6.2.1. La tensión entre las explicaciones en clave política y económica

La disciplina de las Relaciones Internacionales se ha construido a partir de numerosas subdisciplinas –como el Derecho Internacional Público, la Política Exterior y la Economía Internacional, y sigue incorporando nuevos temas a su agenda como las cuestiones medioambientales–, entre las cuales está dividida. Para el problema que nos ocupa en este trabajo –la inserción internacional argentina reciente– son particularmente relevantes los estudios desde dos de estas disciplinas: la Política Exterior y la Economía Internacional.

Ambas subdisciplinas ponen énfasis en diferentes fenómenos para intentar analizar y explicar procesos similares, estableciendo jerarquías alternativas entre las soluciones a los mismos problemas. Estas diferencias impactan directamente en la clave mediante la que interpretan los períodos analizados, distinguiéndose fundamentalmente la *clave política* de la *clave económica* que hemos presentado en los capítulos anteriores. Estas claves no son exclusivas dentro de cada subdisciplina, existiendo corrientes de la Política Exterior que privilegian la *clave económica* –como el liberalismo internacionalista–, así como corrientes de la Economía Internacional que destacan la relevancia de los factores políticos en el desarrollo de sus análisis –como el viejo estructuralismo cepalino.

En esta sección nos interesa problematizar los puntos de contacto entre estas dos claves, introducidos por separado en los capítulos anteriores, deteniéndonos sobre una serie de problemas que han ido estructurando estos capítulos.

#### La inserción en el espacio global

El ordenamiento internacional será fundamental para estructurar los análisis desde ambas lecturas, aunque desde diferentes perspectivas, como veremos más adelante. La lectura *en clave política* partirá de un sistema internacio-

nal jerarquizado y estratificado, poniéndose en evidencia para los autores pertenecientes a la tradición realista vernácula una diferencia sutil con sus referentes teóricos *mainstream*, quienes entienden al espacio internacional como uno donde prima la anarquía y donde todos los estados son formalmente iguales. Esto no es del todo contradictorio con las tesis del *realismo periférico*, donde se trata de adaptar el marco teórico realista a los países *sin poder*, ya que la jerarquía que observan estos últimos (entre países poderosos y países dependientes o vulnerables) se condice con el supuesto teórico de aquellos, para quienes su marco teórico sólo es aplicable a los estados poderosos, estableciendo una jerarquía *de facto* entre aquellos a quienes se les puede aplicar su marco teórico porque son poderosos y aquellos que no pueden jugar el juego del poder porque carecen de este último atributo. Tanto para los autores del *realismo periférico* como para aquellos de la tradición *autonomista latinoamericana*, la jerarquía internacional se convertirá en un rasgo estructural y determinante del funcionamiento del sistema interestatal.

Para la lectura en *clave económica*, y fundamentalmente para los autores pertenecientes a la corriente internacionalista liberal, los cambios en el sistema internacional también revestirán una gran relevancia para la inserción internacional argentina reciente, ya que a partir de la década de los noventa el sistema internacional estará caracterizado por la vuelta a un primer plano –y actualización– de las *influencias kantianas*, las que se estarán manifestando especialmente a través de las instituciones internacionales que ganarán relevancia y protagonismo en el sistema internacional. Estas son, fundamentalmente la Organización de las Naciones Unidas, el GATT –Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés–, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, organizaciones construídas alrededor de los principios liberales de apertura económica, reciprocidad política y de la gestión multilateral del sistema político, así como en la proliferación de acuerdos preferenciales de comercio.<sup>3</sup> A la par de estos desarrollos, reconocerán el

<sup>3</sup> Cabe la aclaración de que estas instituciones nacen mucho antes de la década del

liderazgo de Occidente (o más específicamente de los Estados Unidos) dentro de este sistema.

A partir de 2001, y de los fuertes cambios que se sucedieron tanto a nivel doméstico como global, operará un cambio sustancial en la inserción internacional argentina. Desde la lectura en *clave política* la agenda pasará a estar multilateralizada y con una relevancia creciente de los foros globales y regionales como las Naciones Unidas, la UNASUR, el G20 o los Brics, así como la irrupción de nuevos actores como Venezuela y China. Luego de la crisis internacional de 2008 se buscará trascender aún más el espacio específico regional mediante un estrechamiento de las relaciones con las potencias emergentes (o incluso el relanzamiento de las negociaciones con la Unión Europea por un acuerdo de Libre Comercio). Desde la lectura en *clave económica*, esta creciente relevancia de las relaciones con potencias emergentes como China y la acentuación de la relación con Brasil estarán relacionadas con su perfil comercial, y con el impulso de las exportaciones como motor de la demanda agregada para el fortalecimiento económico (aunque las relaciones comerciales con Brasil habían cobrado su impulso original durante la década del noventa con el lanzamiento del MERCOSUR).

### La inserción en el espacio regional

En cuanto a la inserción regional, es notoria una diferencia de énfasis en los proyectos regionales entre las dos lecturas, privilegiando al MERCOSUR desde la lectura en *clave política* y al ALCA desde aquella en *clave económica*. Así, desde la primera de estas lecturas se entendía cierta funcionalidad y coherencia entre las políticas de apertura que conllevaba la puesta en marcha del proyecto regional conosureño, así como su orientación eminentemente comercialista, con las consignas del Consenso de Washington y la inserción

---

noventa, durante los acuerdos de Bretton Woods que configuraron el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial, en un momento en que todavía imperaban casi incontestados los principios realistas en el contexto de la naciente Guerra Fría.



global en términos generales. Desde la lectura en *clave económica*, en cambio, el MERCOSUR formará parte de un conjunto de bloques comerciales preferenciales en competencia, como el NAFTA, y se presentará como una oportunidad de ofrecer un socio más atractivo a los Estados Unidos.

En relación a esto último, desde la lectura en *clave económica*, la participación en el ALCA era coherente con el alineamiento genérico con los principios librecambistas y con las perspectivas de ingreso al mercado norteamericano, además de su capacidad disciplinadora sobre los estándares comerciales y macroeconómicos domésticos. Este proyecto cobraba una relevancia especial como un posible foro donde discutir temas sensibles que no mostraban grandes avances en el plano multilateral, como los subsidios, las trabas a la importación de productos agrarios y los servicios. La relevancia del MERCOSUR estaba dada por su capacidad de reorientar las exportaciones hacia los países vecinos, reemplazando destinos otrora importantes pero ahora en retirada, y en menor medida como una plataforma para las negociaciones de otros acuerdos.

La lectura en *clave política* cobrará especial relevancia luego del cambio sustancial en el escenario internacional luego de 2001, cuando la *securitización* de la agenda internacional, y el cambio de foco de los Estados Unidos hacia Medio Oriente en detrimento de América Latina le permite a esta última región consolidar políticas con grados crecientes de autonomía. A partir de entonces, y fundamentalmente de las administraciones de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, el MERCOSUR irá ocupando el lugar prioritario en la estrategia de inserción que durante la década del noventa ocupaba la relación con los Estados Unidos, tomando el rol de eje articulador de las negociaciones, tanto entre sus integrantes, como con otros bloques o en otros espacios multilaterales.

### **La relación con los Estados Unidos**

Ambas lecturas reconocerán a los Estados Unidos como el líder indiscutido del escenario que se abrió tras la caída de la Unión Soviética, y junto con

esto, reconocerán que la relación entre Argentina y el país norteamericano era crucial para la inserción global argentina. La lectura en *clave política* entenderá que en este nuevo *momento unipolar*, Argentina debía sumarse al lado ganador de la Guerra Fría, adaptando sus objetivos políticos a los del país del norte, evitando la confrontación siempre que fuera posible. La relación con este país debía estructurar las relaciones con el resto del mundo definiendo, en términos generales, la política exterior durante la década del noventa.

Desde la lectura en *clave económica*, Argentina debía acercarse a los Estados Unidos dada la posición clave que este país ocupaba en las principales instituciones internacionales, para así recuperar credibilidad internacional. Al mismo tiempo, y tras la creación del NAFTA y el riesgo competitivo que esto implicaba, la Argentina debía abrazar las reformas neoliberales para atraer al mercado norteamericano, actitud que se vería recompensada por la invitación a participar de la Iniciativa para las Américas.

Luego de 2001 y bajo la administración de Néstor Kirchner, la lectura en *clave política* entenderá que la relación con los Estados Unidos pasaría a estar marcada, o bien por un rechazo a todo aquello relacionado con las anteriores gestiones, incluyendo las políticas neoliberales emanadas del Consenso de Washington o cualquier tipo de compromiso con Washington o la comunidad internacional que pudiera entenderse como un retorno a las políticas de los noventa, o bien por la reorientación de la Política Exterior argentina hacia otros horizontes luego de la supuesta falta de apoyo desde los Estados Unidos en el contexto de la crisis política y social de 2001. La lectura en *clave económica* también encontrará un antes y un después en la relación con Estados Unidos luego de la crisis de 2001, fundamentalmente ante la evidencia que la *relación especial* forjada durante la década de los noventa no había resultado en el apoyo político y financiero esperado en el contexto de la crisis.

### La relación con Brasil

En relación con Brasil, tanto la lectura en *clave política* como aquella en *clave económica* rescatarán la trascendencia de la ratificación del cambio en la relación a partir de la década del noventa. La primera de estas lecturas pondrá el énfasis en el cambio de carácter de la competencia entre los países vecinos, desde una *competencia conflictiva* hacia una del tipo *cooperativa*, aunque planteando la complejidad de la armonización de la política de acercamiento a Brasil con aquella de seguimiento a los Estados Unidos y las desaveniencias derivadas de este problema. La segunda lectura, en cambio, le otorgará una relevancia mayor a las rispideces que se fueron generando durante los noventa en cuestiones de coordinación macroeconómica entre los países vecinos del sur, especialmente a partir de la devaluación del Real por parte de Brasil en 1999.

Luego de la crisis de 2001, desde la lectura en *clave política* se entenderá que la alianza clave con Brasil le permitirá a la Argentina ganar fuerza para encarar las negociaciones internacionales, tanto en términos regionales como en los espacios multilaterales. Si bien la relación se habría ido consolidando conforme avanzaba el nuevo milenio, persistían importantes focos de tensión como la aspiración brasileña a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las diferencias entre los países en términos de la proyección global del MERCOSUR. La lectura en *clave económica* resaltarán la influencia de Brasil y del MERCOSUR como una fuente para el ingreso de divisas, en el plano de las relaciones comerciales argentinas (en un contexto donde las exportaciones a China se incrementaban fuertemente) y por la entrada de capitales brasileños vía Inversión Extranjera Directa, aunque destacarán las dificultades en la relación que se derivaban de la dificultad de coordinar políticas macroeconómicas.

## Los objetivos económicos y políticos

Finalmente incluiremos en esta sección una dimensión que no tratamos directamente en los capítulos anteriores, aunque siempre fue apareciendo a medida que se desarrollaban los temas que íbamos presentando. Esta dimensión es la vinculación entre los problemas económicos y políticos que debían encarar las respectivas administraciones nacionales. La lectura en *clave económica* entenderá que luego del fin de la Guerra Fría los principales poderes globales ya no representarían amenazas militares serias entre sí, sino que su influencia y sus conflictos pasarían a dirimirse en las áreas comerciales, industriales y científicas.

Desde la lectura en *clave política* hará hincapié en la problemática económica con la que asume Carlos Menem, presentando al problema del desarrollo económico y estabilidad política bajo el concepto de *interés nacional*, entendiendo que la estrategia para conseguirlo debería ser la de una *alianza* de carácter político con los países del primer mundo, por lo que la política exterior debía estar al servicio del mismo. Esto significaba que a los fines de cumplir con este objetivo se requería una inserción política determinada, en ese momento como aliada del ganador de la Guerra Fría. Luego de 2001 la prioridad económica no perderá su lugar aunque sí su carácter, dado que el principal problema será la deuda externa y el *default* y cómo estas cuestiones le irán imponiendo límites a la agenda de las administraciones kirchneristas. Desde su visión, luego del *default* la Argentina se encontraba desinserta en el mundo y en una posición debilitada.

En este aspecto existirá un acuerdo entre ambas lecturas, privilegiando ambas lecturas las cuestiones económicas por sobre las políticas, al menos en el plano internacional. La diferencia existirá en las propuestas de solución a esta problemática, vinculadas en un caso con la alianzas políticas, y en el otro con las relaciones comerciales preferenciales.

### 6.2.2. Lo internacional o lo local como punto de partida

La segunda de las tensiones que nos interesa resaltar de ambas lecturas es mucho menos evidente y tiene que ver con el punto de partida que se toma para el análisis de la inserción internacional. Hemos adelantado este problema durante la presentación crítica de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales durante el capítulo 2, pero tras lo desarrollado en los capítulos posteriores a aquél podemos ahora observar estas tensiones operando de manera conjunta para los análisis específicos.

La lectura en *clave política* suele partir de la ubicación argentina en el sistema internacional, especialmente su condición subordinada dentro de éste. Esto refleja una primacía de lo internacional por sobre lo local, donde la ubicación argentina dentro de un sistema interestatal, en tanto país dependiente y vulnerable, se convierte en un rasgo estructural de su lógica de inserción, condicionando sus políticas domésticas. Esta ubicación subordinada en el sistema internacional puede ser tomada de manera crítica (como sucede con la tradición autonomista heterodoxa) o no, como en el caso del realismo periférico, explicación *oficial* de la inserción internacional argentina durante la década del noventa.

Esta última tradición diferenciará dos esferas de participación internacional. En primer lugar la esfera del *marco global*, que serán las *macro relaciones bilaterales*, donde el país no debía confrontar con las grandes potencias, y por otro lugar las *micro relaciones bilaterales* donde sí debían ponerse en juego los verdaderos intereses nacionales.

Esta subordinación de lo doméstico a lo internacional es clara para la Política Exterior de los noventa, ya que, en primer lugar sería el alineamiento internacional específico el que permitiría avanzar en el objetivo del desarrollo nacional, y en segundo lugar las decisiones tomadas en el plano internacional (como la adscripción al Consenso de Washington, la participación de la Guerra del Golfo o el cambio del perfil de voto en la Asamblea General de las Naciones Unidas) debían entenderse como señales hacia el exterior. A partir

de 2001 esta subordinación de lo doméstico a lo internacional se vería en parte revertida debido a las urgencias domésticas, y ciertas decisiones en materia internacional (como el No al ALCA) serán leídas como la incorporación de demandas sociales al plano internacional.

Para estos análisis el marco global como condicionante será clave especialmente con el fin de la Guerra Fría, donde el colapso soviético y el cese de la confrontación entre Este y Oeste de la mano del triunfo de los Estados Unidos y el liberalismo norteamericano es fundamental para comprender las alternativas de inserción internacional. Con el cambio de milenio esto se repetirá luego del atentado a las Torres Gemelas de septiembre de 2001 y el cambio de la política norteamericana hacia una orientada a la *securitización*, junto con la consolidación de la Unión Europea como actor global y el ascenso de los BRICs, fundamentalmente China y luego Rusia.

Desde la tradición en *clave económica*, en cambio, el énfasis estará puesto en factores domésticos que condicionan la inserción internacional. Estos pueden ser el régimen político o el grado de liberalización comercial de un territorio determinado, o la importancia del seguimiento de determinados *principios* en el plano internacional para adquirir prestigio a nivel global.

En América latina estos principios se desarrollaron durante fines de los ochenta y principio de los noventa a través de un proceso de *elargement* de los principios democráticos y de liberalización comercial del que participaron los países latinoamericanos. Así, el fin de la Guerra Fría habría permitido cierto relajamiento de las presiones exteriores clásicas de los análisis realistas, y las propias presiones competitivas nacionales pasaron a ejercer una fuerte influencia para una inserción global más interdependiente y menos autárquica. Desde los autores liberales se hacía evidente, entonces, una actualización de las influencias kantianas clásicas.

Desde esta lectura, a comienzos de la década del noventa las urgencias que enfrentaba el país eran de carácter económico, por lo que estas prioridades jerarquizarían las relaciones con los demás integrantes del sistema internacio-

nal, privilegiando a los Estados Unidos en primer lugar, luego al continente europeo y en tercer lugar al MERCOSUR. En este marco, Argentina debía presentarse como un país que buscaba la integración en los mercados, con relaciones estables y confiables con el mundo desarrollado y en búsqueda de coincidencias y no de conflicto. Al mismo tiempo, para superar los problemas del subdesarrollo el país debía conseguir ganancias genuinas de competitividad y eliminar las distorsiones en los precios relativos, por lo que debía seguir los lineamientos del Consenso de Washington desregulando los mercados para conseguir una asignación más eficiente de los recursos e incentivar el ingreso de inversiones. A partir de las relaciones comerciales preferenciales podía darse la creación de una espesa red de intereses internacionales comprometidos con el progreso, la prosperidad y la interdependencia. El acercamiento económico con los países más avanzados contribuiría así al fortalecimiento de la relación política con los mismos.

### 6.3. Conclusión

En este capítulo hemos puesto énfasis en las relaciones entre *lo económico* y *lo político*, y entre *lo global* y *lo local* para las explicaciones de las Relaciones Internacionales. Nos interesó centrarnos en las claves jerárquicas alternativas que surgen desde las exposiciones de cada una de las lecturas, y el tratamiento diferenciado de los temas más relevantes del período para la inserción internacional argentina reciente. Estas lecturas son constitutivas de la disciplina de las Relaciones Internacionales, y sus tensiones se hacen manifiestas a través de sus conexiones externas, como podemos ver en este capítulo. Estas dos esferas nos aparecen separadas y ciertamente para determinados momentos históricos alguna puede tener mayor incidencia que la otra, pero sin embargo deben comprenderse en su interrelación mutua.

Para la segunda de las relaciones, entre *lo global* y *lo local*, la tensión se manifiesta en el punto de partida para comprender la inserción internacional.

Este punto de partida puede estar relacionado con la concepción teórica desde la que parte el análisis –ya vimos en el Capítulo 2 que para las explicaciones realistas partían desde lo exterior hacia lo interior, mientras que las explicaciones liberales tomaban el camino inverso. Para ambas tradiciones el contexto global será un factor de suma importancia al momento de estructurar sus explicaciones, aunque en sentidos distintos. Mientras que para alguna de las lecturas, *lo global* estará estructurando las estrategias de inserción, para otras lecturas estas alternativas deben ser consideradas en base a la dinámica doméstica, aunque dentro de un contexto global determinado.

Estas explicaciones han marginado una dimensión que nos interesa incluir en el próximo (y último) capítulo. Consideramos que la dimensión de la conflictividad social nos permitirá integrar las explicaciones tanto políticas como económicas en base a una lógica interna. Las lecturas que hemos presentado hasta aquí privilegian a alguna de las esferas mencionadas, en explicaciones que adoptan un carácter economicista o politicista, las que intentaremos integrar en una síntesis en el próximo capítulo.



## CAPÍTULO 7

---

### Inserción global y conflictividad social en la Argentina reciente

---

“ Es indudable que las cosas no comienzan,  
o no comienzan cuando se las inventa. O  
el mundo fue inventado antiguo. ”

Macedonio Fernández, *Museo de la novela de la eterna*, 1967

En los capítulos anteriores hemos recorrido un largo trayecto. Comenzamos con un repaso crítico de las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales y de algunos de sus temas más relevantes antes de concentrarnos en nuestro principal problema de análisis: las alternativas de inserción regional de la Argentina reciente. Para comenzar a delinear nuestro objeto de estudio nos detuvimos en presentar la dinámica de la acumulación en Argentina entre los años 1989 y 2011 y sus opciones de integración regional, y luego pasamos a analizar su inserción global y regional desde las diferentes lecturas de las Relaciones Internacionales que fuimos identificando, aquella *en clave política* y su contrapartida *en clave económica*. Finalmente hemos intentado elaborar una síntesis a las preguntas que fueron surgiendo a lo largo del trabajo (tanto teóricas como empíricas) en las respuestas que una perspectiva crítica de la Economía Política Internacional puede ofrecernos.

Detro del debate teórico en el que se enmarca esta tesis, en este capítulo nos proponemos sumar una dimensión al análisis de los caminos de la inserción regional argentina reciente, tratando de superar las dos principales tensiones con las que nos fuimos encontrando en todo este recorrido: la primera de ellas es la tensión entre *lo económico* y *lo político*, y la segunda es aquella entre *lo local* y *lo global*. Si bien la bibliografía que hemos analizado, en gran parte da cuenta de estas tensiones, a veces explícitamente aunque la mayor de las veces implícitamente, entendemos que dejan de lado, o subestiman un factor que consideramos que no puede faltar para una comprensión completa de las Relaciones Internacionales, en general, y de las alternativas de inserción

regional y global de los estados particulares. Este factor es la conflictividad social, o más específicamente, dentro de nuestro marco teórico, la *lucha de clases* y el antagonismo entre *capital y trabajo* en el capitalismo.

En este capítulo comenzaremos retomando críticamente el concepto de *supervivencia* y vinculándolo con la reproducción de las relaciones sociales capitalistas y con la *conflictividad social*, especialmente para la dinámica económica y política argentina en el período de estudio. Luego desarrollaremos la relación entre la dinámica de la conflictividad social con las diferentes alternativas de inserción global y regional que enfrentó la Argentina durante el mismo período, poniendo énfasis en los distintos límites que fue enfrentando la reproducción de las relaciones sociales capitalistas en la Argentina de entonces. En el último apartado analizaremos el quiebre en la estrategia de inserción internacional argentina desde la clave de la conflictividad social, para luego cerrar el capítulo con una recapitulación de lo trabajado en el mismo, junto con una breve recapitulación del camino recorrido en este trabajo de tesis.

## 7.1. La conflictividad social y la dinámica económico-política de la Argentina reciente

La *conflictividad social* suele pasar desapercibida como un factor para el análisis de las Relaciones Internacionales. No así para alguna de sus subdisciplinas, especialmente aquella de la Política Exterior. En este trabajo hemos observado cómo este factor ocupa un lugar de relativa relevancia en alguna de las interpretaciones que componen lo que hemos denominado como interpretación en *clave política* de la inserción internacional argentina reciente, fundamentalmente a través de un *reclamo* desde la sociedad hacia la administración nacional. Un buen ejemplo es el análisis de Busso sobre los orígenes del cambio en el alineamiento exterior al comienzo de la gestión de Néstor Kirchner, quien entiende que

[d]urante el pico de la crisis de 2001 y 2002, y aún hoy [en el año 2006], la sociedad argentina comenzó a reclamar cambios sobre el conjunto de las políticas públicas y, en ese marco, la política exterior y los vínculos con Washington no constituyeron una excepción. Identificado como un espacio privilegiado a partir de los 90 –a través del alineamiento de Menem y de las relaciones maduras pero muy cercanas del corto gobierno de De la Rúa– Estados Unidos se constituyó en uno de los referentes externos que, para muchos, explicaba parte de la crisis nacional. Su condición de superpotencia y de referente del capitalismo y la globalización, su influencia en el FMI y el Banco Mundial y el perfil de la administración Bush actuaron como sustento de cuantiosas explicaciones que reclamaban un nuevo rumbo en el vínculo bilateral. Así, el gobierno dejó trasuntar el nacimiento de una nueva etapa y nuestro imaginario colectivo subrayó la idea de que Kirchner había iniciado un cambio estructural en los vínculos con Washington (Busso, 2006, p. 11).

La vinculación entre la sociedad y la Política Exterior suele aparecer como un vínculo *externo* entre dos esferas diferentes, en una suerte de articulación que mantiene a la diplomacia o a los dirigentes políticos como los actores privilegiados para analizar la inserción internacional. La participación de la sociedad civil se entendería así a partir del intento de ejercer influencia sobre estos actores, a través de diferentes instancias de articulación, como la consulta, la cooperación, la movilización, las campañas o las protestas (Medici, 2012). Míguez nos ofrece otro ejemplo de la relevancia de la incorporación de las demandas sociales para la formulación de la Política Exterior, especialmente luego de 2001, cuando entiende que

[e]n el plano de la política exterior, así como sucedió en otros ámbitos de la política pública, fueron incorporadas demandas provenientes del proceso de movilización social y político previo. La responsabilidad de los organismos multilaterales de crédito, de los Estados Unidos y del capital financiero, y la complicidad de los dirigentes políticos, radicales

y justicialistas en la aplicación de políticas que conllevaron la pérdida de la autonomía y que lesionaron la soberanía nacional en términos de recursos económicos y de capacidad de decisión política eran una verdad inocultable para las grandes mayorías, después de la crisis de 2001 (Miguez, 2016, p. 88).

El caso es distinto, desde la subdisciplina de la Economía Internacional, donde es mucho más difícil encontrar referencias a la conflictividad social. Los factores *objetivos* del comercio exterior, como el tipo de cambio o las inversiones extranjeras, excluyen consideraciones relativas a la dinámica social de los estados nacionales entre los que está *partido* el espacio internacional, y por lo tanto, cualquier referencia a la *conflictividad social* al momento de analizar la inserción internacional de un estado nacional particular aparece sesgada hacia su contenido político. En este último capítulo nos proponemos demostrar que este factor debe ser analizado de una manera *integral*, tanto en su contenido político como económico para comprender las alternativas de inserción internacional de los estados nacionales (no sólo en lo referido a la Política Exterior), ocupando un lugar de relevancia para el análisis de la inserción internacional que no debe ser pasado por alto para los análisis de las Relaciones Internacionales. La incorporación *integral* de la conflictividad social para comprender la inserción internacional argentina reciente nos permitirá superar aquellas tensiones entre las explicaciones politicistas o economicistas que venimos reseñando.

Para incorporar a la conflictividad social a una explicación integral de la inserción global de los estados nacionales debemos comenzar por reconceptualizar una de las ideas nodales de la teoría de las Relaciones Internacionales. En el primer capítulo de este trabajo, donde presentamos críticamente a las tradiciones clásicas de esta disciplina, definimos como un aspecto clave de la tradición realista la referencia a la necesidad de *supervivencia* de los estados como un factor determinante a la hora de analizar y comprender su comportamiento en el espacio internacional. En este trabajo, y desde nuestro

marco teórico, acordamos a medias con esta caracterización, entendiendo que es necesario agregar un anclaje histórico para completarla, aspecto en el que entendemos a la tradición liberal como superadora de la realista, aunque con limitaciones. Desde nuestro enfoque, la clave no se encuentra en su régimen de gobierno o en su régimen comercial, sino en su carácter histórico y clasista. Una vez que las relaciones capitalistas se han generalizado por el globo, y el estado se ha convertido en un estado nación *capitalista*, la supervivencia del estado debe pasar a ser entendida como la *supervivencia de las relaciones capitalistas en el territorio del estado*, es decir, la capacidad de reproducción de las relaciones sociales capitalistas dentro del territorio del estado o, en casos extremos, la supervivencia del estado en tanto *estado capitalista*.

Sobran los ejemplos históricos para sostener esta afirmación. Ya nos hemos referido previamente a la Comuna de París de principios de 1871, y también a la Guerra Civil Rusa (1917-1923) entre las fuerzas del Ejército Rojo y las fuerzas zaristas, conservadoras y liberales del Ejército Blanco, respaldadas por una coalición de ejércitos extranjeros (entre los que se puede mencionar al Imperio Británico, los Estados Unidos, Japón y Francia, entre otros). Pero esta supervivencia del estado en tanto estado capitalista no se refiere exclusivamente a las amenazas socialistas, sino que se puede considerar también al conflicto con el Estado Islámico (desde 2014 hasta el presente), en tanto amenaza regresiva y terrorista a las relaciones sociales capitalistas en un espacio geográfico clave y estratégico para la comunidad internacional como es el Golfo Pérsico y sus reservas de hidrocarburos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Somos conscientes que han existido excepciones que lograron escapar a la regla, como la supervivencia por casi ocho décadas de la Unión Soviética (aunque numerosos estudios dudan en caracterizarla, pasado el inicial impulso revolucionario –precisamente durante la Guerra Civil Rusa mencionada arriba–, como un estado socialista o como un estado donde se haya superado completamente el capitalismo), o bien de la República Popular China (la cual fue finalmente integrada en la comunidad internacional luego de ser aceptada por la Organización Mundial de Comercio como una economía en tránsito hacia una economía de mercado). Muchas veces la aceptación de estos estados en la Comunidad Internacional (usualmente considerados bajo el mote de *estados parias*) depende de factores coyunturales y geoestratégicos particulares e históricamente

Estos casos extremos nos ayudan a ilustrar el problema, pero es claro que en la Argentina de 2001 no estaba en juego su supervivencia en tanto *estado capitalista*, aunque la crisis sí manifestaba una crisis en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas a las que el estado debía dar respuesta. De todas formas no faltaron expresiones que caracterizaron a esta crisis como una de *supervivencia* o *inviabilidad*.

A fines de noviembre de 2001 el lema de la VII Conferencia Industrial de la Unión Industrial Argentina (UIA) era “Encuentro para los argentinos: Un proyecto nacional para el desarrollo. *El verdadero riesgo es no tener país*” (ver Kan, 2015, p. 222, n. 26, el énfasis es nuestro). Luego de superada la crisis, desde algunos análisis se entendió que “la diplomacia integracionista ha sido una valiosa arma con la que contó el país después de la crisis de 2001, hasta el punto en el que el apoyo que Brasil, Chile y el Mercosur le prestaron a Argentina fue básico para su *supervivencia internacional*” (Miranda, 2007, p. 122, el énfasis es nuestro). Entendemos que estos apelativos a la supervivencia o a la inviabilidad nacional fueron más retóricos que reales, pero que de todas formas la conflictividad social en la Argentina de entonces había llegado a un punto donde se pusieron en juego elementos orgánicos del estado nacional, tanto en el aspecto político, como el recorte a las libertades civiles con el establecimiento del *estado de sitio* en la noche del 19 de diciembre de 2001, como en lo económico con la impugnación a la relación monetaria en los numerosos *clubs del trueque* que se fueron diseminando por el territorio nacional, o en los *saqueos* a los supermercados y otros comercios durante la propia crisis.

Lo que aquellos apelativos a la *supervivencia* o *viabilidad* del estado nación argentino, en el punto más álgido de la crisis, pone de manifiesto, es que la conflictividad social era reconocida como un elemento de vital relevancia para la coyuntura del país. En lo que sigue de este apartado pretendemos desarrollar la vinculación de la conflictividad social con la dinámica económica

---

determinados.

y política de Argentina, antes y después de la crisis de 2001.

Si bien nuestro principal punto de interés para analizar las alternativas de inserción internacional y regional de la Argentina reciente se encuentra en la crisis que estalló en diciembre de 2001, nuestro período de estudio se abre con las respuestas a otra gran crisis que si bien tampoco puso cuestión la supervivencia argentina en tanto estado nación capitalista, sí puso en juego a las relaciones sociales capitalistas clave. Estamos hablando de la crisis hiperinflacionaria de finales de los ochenta y principios de los noventa que afectó a los últimos años de la administración de Raúl Alfonsín y los primeros años de la gestión de Carlos Menem.

Con la convertibilidad se encontró una respuesta exitosa, después de ensayar otras alternativas frente a la crisis hiperinflacionaria, a la necesidad de otorgarle una estabilidad tanto económica como política a la convulsionada sociedad argentina de principios de los noventa. La ya mencionada combinación de apertura, desregulación y privatizaciones (junto con la reforma laboral) implicaban un disciplinamiento, propio de las políticas neoliberales, del trabajo frente al capital al someter a la dinámica del mercado mundial (a través de la brecha de productividad internacional) a los aumentos salariales. El mercado mundial operaría como sancionador de este disciplinamiento, tanto en el corto plazo (a través de los flujos y reflujo de capital dinero) como en el largo plazo (a través de los flujos y reflujo de capital productivo y mercancías). El éxito de la nueva política económica descansaba en la sanción favorable del mercado mundial, es decir, en el ingreso de divisas que sólo una inserción competitiva de la economía doméstica en el mercado mundial podía garantizar (Bonnet, 2015). Siguiendo a Piva (2012a), la apelación de la administración menemista a estas reformas como *inevitables* e impuestas por las *lógicas del mercado*, escondía que

la convertibilidad era la cristalización de las relaciones políticas de fuerza entre las clases después de la derrota hiperinflacionaria, pero en un modo que presentaba la subordinación del trabajo al capital como



subordinación del conjunto de los agentes/ciudadanos a una dominación impersonal y objetiva y a la intervención del Estado como sujeta a razones de orden técnico-económico objetivas (Piva, 2012a, p. 443).

Las *recomendaciones* de los Organismos Multilaterales de Crédito, especialmente de sus cuadros técnicos, no hacían más que reforzar esa apariencia técnico-objetiva de las políticas públicas orientadas a disciplinar al polo del trabajo en el marco de la disputa competitiva en el mercado financiero mundial por la atracción de capitales. En una economía que cada vez se alejaba más de las posiciones autárquicas características de las décadas anteriores, avanzando en una creciente internacionalización, las reformas no se presentaban como provenientes de la *voluntad* política particular de la administración menemista, sino como obedeciendo a la lógica objetiva de los mercados internacionales. Al mismo tiempo, la entrada de capitales extranjeros a través de diversos canales reforzaba este proceso de internacionalización de la dinámica capitalista local (Piva, 2017). La Inversión Extranjera Directa y las privatizaciones significaban el ingreso de capitales cuyos comportamientos se encontraban altamente internacionalizados y respondían a una lógica que se desplegaba globalmente, como parte integrante de cadenas de valor crecientemente globalizadas.

Este proceso de extranjerización, aunque en tanto tendencia puede ser rastreado desde mediados de la década del setenta, se vio fuertemente impulsado durante la década de los noventa por una serie de factores que jugaron a su favor, dentro de un contexto internacional de creciente aumento de la movilidad del capital. Entre otros podemos destacar el propio programa de convertibilidad iniciado en 1991, el proceso privatizador, la sanción de un marco legal favorable a la inversión extranjera en 1993 y el ingreso de Argentina al CIADI en 1994 (García, 2014).

Al mismo tiempo, la nueva Política Exterior menemista (vinculada con el Consenso de Washington y sus principios neoliberales) reflejaba la recomposición de la hegemonía de los bloques dirigentes, con una relevancia adquirida

por los acreedores externos, la banca norteamericana y la influencia del endeudamiento externo para el funcionamiento de la economía argentina. “El alineamiento con Washington mostraba el nuevo predominio adquirido por los grupos asociados a EE.UU. en el seno del bloque de poder así reconfigurado” (Rapoport, 2016, p. 69).

El apoyo al nuevo esquema de liberalización (así como a las diferentes estrategias de integración que éste traía de la mano, como el MERCOSUR comercialista o la Iniciativa para las Américas) no era uniforme en todo el sector empresario, sino que variaba notablemente con el grado de concentración y capacidad competitiva de los diferentes sectores empresariales en los que se agrupaba la clase dominante, donde se puede apreciar esta reorientación hacia el mercado mundial del modo de acumulación argentino. Siguiendo a Kan (2015), aquellos sectores con un mayor grado de capacidad competitiva, especialmente del agronegocio, nucleados en diferentes cámaras empresarias como la Sociedad Rural Argentina (SRA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC), la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) y la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) fueron expresión de los intereses aperturistas, apoyando sin mayores reparos a las nuevas políticas del gobierno de Carlos Menem. Los sectores con menor capacidad competitiva, como aquellos nucleados en las cámaras agrupadas en el Movimiento Industria Nacional de la Unión Industrial Argentina (UIA-MIN), fueron reacios a las políticas aperturistas, mientras que la UIA apoyaría con reparos y matices.

La dinámica de la convertibilidad, sin embargo, mostraba fragilidades que con el discurrir de los años se hacían cada vez más evidentes. Una de sus principales manifestaciones era la mencionada dependencia tecnológica, que en la competencia internacional presionaba sobre el balance de Cuenta Corriente y en la incapacidad de cerrar la brecha de productividad internacional. Al vedar el *1 a 1* la posibilidad de recurrir a devaluaciones competitivas, las empresas debían compensar esta imposibilidad de cerrar la brecha de productividad

internacional a través de rebajas salariales y del aumento de la intensidad del trabajo, aunque los límites propios de esta estrategia aumentaban los desequilibrios y presionaban sobre la rigidez del tipo de cambio (Piva, 2012a). El disciplinamiento del trabajo por parte del mercado, fundamentalmente a través de políticas monetarias y financieras que sostenían la convertibilidad del peso harían posible la supervivencia de la hegemonía menemista durante los noventa (Bonnet y Piva, 2013), aunque no por mucho tiempo...

Durante varias semanas se instaló en la primera página de los periódicos y en la conversación cotidiana de la gente esa noción misteriosa de *country risk*, asociada al número no menos misterioso de *spreads* que superaban a menudo los 2000, 3000, 4000 *basic points*. Una ola de especulación a la baja con títulos de deuda pública en las plazas internacionales era sin más el origen del misterio en cuestión. ¿Pero qué estaba sucediendo en realidad? Ese *spread* ascendía y descendía cotidianamente conforme se modificaban las relaciones de fuerza entre las clases. Descendía cuando el gobierno avanzaba con su política de equilibrio fiscal en base a la reducción de los salarios de los trabajadores públicos, los subsidios de desempleo y las pensiones, ascendía cuando la resistencia de los trabajadores ocupados y desocupados amenazaba con derrotar dicha política y arrojar la deuda al *default* (Bonnet, 2003, pp. 168-169).

Tras la devaluación del Real brasileño, y la magnitud de la crisis que esta desató, profundizando la recesión de 1998, las principales fracciones de la clase dominante priorizaron una estrategia de unidad para descargar así la crisis sobre el conjunto de los trabajadores (Kan, 2015). Al mismo tiempo, comenzaba a perfilarse la incapacidad del esquema de generar divisas y la necesidad de buscar alternativas de inserción. Ya en septiembre de 2001 la cúpula de la UIA junto con los dirigentes de la Confederación General del Trabajo (CGT) le reclamaban a la administración de Fernando de la Rúa que impulsara medidas capaces de abrir mercados y relanzar la competitividad,

deslizando incluso la posibilidad de devaluar la moneda.<sup>2</sup>

La mencionada ofensiva neoliberal significaba una inserción competitiva de la economía doméstica en el mercado mundial en base al disciplinamiento de la clase trabajadora, y este disciplinamiento, en el marco argentino de convertibilidad monetaria que obturaba la posibilidad de devaluaciones competitivas, dependía exclusivamente del nivel salarial y de la capacidad de ganar aumentos de productividad (Bonnet, 2015). El fracaso en el segundo de los objetivos imponía la deflación nominal de salarios para superar la crisis, es decir, imponía las políticas de ajuste, y estas políticas de ajuste se veían cada vez más objetadas y cuestionadas en las calles. La única salida posible para sostener el esquema de la convertibilidad era conseguir financiamiento externo.

Con la devaluación de principios de 2002 se impuso de hecho la reducción del salario que había sido políticamente inviable durante 2001 (Bonnet, 2015). Esto ya se había vislumbrado en marzo de 2001, cuando el recambio de Domingo Cavallo por Ricardo López Murphy al frente de la cartera de Economía había puesto de manifiesto “no que el ajuste fuera incapaz de reactivar la economía, sino que era políticamente inviable, por lo que la alianza en el poder termina[ría, en ese momento,] apoyando las medidas inicialmente orientadas a la producción de Cavallo” (Kan, 2015, p. 201, n. 9).

Con el fin de la convertibilidad, la dinámica económica se verá alterada por la devaluación de la moneda, a partir de la cual el comercio exterior pasará a convertirse en la principal fuente de divisas capaz de sostener la dinámica de la acumulación de capital, ya que el crédito externo había quedado cortado por el *default* y los flujos de Inversión Extranjera Directa se habían reducido a un mínimo. En los hechos, ya antes del estallido final de 2001 se podía vislumbrar cómo la opción comercial crecía en relevancia frente a la salida financiera, aunque todavía dentro de los límites impuestos por una

---

<sup>2</sup> “Cruce entre De la Rúa y los industriales”, Diario *La Nación*, 4 de septiembre de 2001.

inserción liberal.<sup>3</sup> La devaluación del peso estimuló el reequilibrio de la cuenta corriente a través del encarecimiento de las importaciones y del estímulo a las exportaciones producido por el abaratamiento de la fuerza de trabajo en términos internacionales. Al mismo tiempo, el estado logró aumentar su recaudación a través de las retenciones agrícolas y del aumento de ingresos por el Impuesto al Valor Agregado gracias a la reactivación de la economía (Grigera y Eskenazi, 2013).

## 7.2. Las alternativas de inserción regional y la conflictividad social

Hasta aquí hemos presentado la relación entre la dinámica económica y política nacional con la conflictividad social, en sus diferentes manifestaciones. En este apartado nos interesa relacionar la dinámica de la conflictividad social con las diferentes alternativas de inserción global y regional que enfrentó la Argentina antes y después de la crisis de 2001.

Hemos planteado en el segundo capítulo que uno de los aportes que el materialismo histórico tenía para ofrecer al estudio de las relaciones internacionales es la naturaleza inmanentemente conflictiva y contradictoria de los fenómenos sociales. Dentro del marco que presentábamos en aquel capítulo, entendíamos que era necesario comprender al conflicto como un factor dinamizador de las relaciones sociales capitalistas, por lo que la reproducción de estas relaciones se desenvuelve a través de un proceso anárquico, el que se manifiesta a través de límites y condiciones de posibilidad a los que el personal del estado intenta dar respuesta a través de la generación de políticas públicas. En el campo de las alternativas de inserción internacional, estas respuestas tienen que ver tanto con la Política Exterior como con la Economía Internacional.

Para poder abordar el problema de la formulación de los diferentes caminos de inserción internacional nos serviremos del análisis del mecanismo de *ensayo*

---

<sup>3</sup> “Al anuncio del ‘4+1’ le faltan precisiones”, Diario *La Nación*, 23 de agosto de 2001.

y *error* abordado por Alvarez Huwiler y Bonnet (2018).<sup>4</sup> De acuerdo a esta idea, se rechaza una racionalidad completa en la elaboración de las políticas públicas, de las que la inserción internacional es un caso, tanto en el aspecto político como económico –es decir, en su doble dimensión de la Política Exterior y de la Economía Internacional–, postulando que el mecanismo de ensayo y error funciona tanto como un límite y como una condición de posibilidad para la elaboración de las políticas públicas. En tanto un límite, el mecanismo de ensayo y error pone en evidencia la adecuación o inadecuación de las políticas públicas, y en tanto condición de posibilidad, a partir del mecanismo de ensayo y error, el personal del estado podría detectar los requerimientos para la reproducción capitalista. En tanto esta reproducción capitalista es un proceso anárquico, que se desenvuelve a partir de la conflictividad social (el antagonismo entre capital y trabajo) y de los conflictos entre capitalistas, las políticas necesarias para garantizar la reproducción social, es decir, la supervivencia del estado en tanto estado capitalista,

nunca se ponen de manifiesto concretamente ante los propios capitalistas y ante el personal de Estado como tales, sino como una multiplicidad de exigencias particulares (es decir, que incumben a determinados capitales individuales o sectores del capital), contradictorias (cuya satisfacción beneficia a ciertos capitales individuales o sectores del capital, a la vez que perjudica a otros) y coyunturales (en permanente mutación) (Alvarez Huwiler y Bonnet, 2018, p. 179).

Al mismo tiempo, estos requerimientos de la reproducción capitalista no se internalizan en el aparato de estado y en las políticas diseñadas de un modo unitario y coherente, sino más bien como un conjunto fragmentado e incoherente (y agregamos, descoordinado) de instituciones y políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Este enfoque tiene su raíz en los desarrollos de la teoría marxista del estado, y fundamentalmente en los aportes del denominado debate alempán sobre la derivación del estado, refiriéndose especialmente a Holloway, quien entiende que “[l]a relación entre el estado y la reproducción de las relaciones sociales del capitalismo es una relación de prueba y error” (1993, p. 80).

La inserción internacional, en tanto instancia intermedia entre las Relaciones Internacionales y las dimensiones de la Política Exterior y la Economía Internacional, reproduce este patrón sobre la identificación y la puesta en práctica de políticas públicas por parte del personal del estado, para dar respuesta a los *límites* que enfrenta la reproducción capitalista, a través de los mecanismos de *ensayo y error*. Para el caso puntual de la crisis de 2001, crisis de reproducción capitalista en Argentina y crisis de inserción global y regional, identificamos dos momentos en su elaboración. Estos son la crisis de la inserción vigente durante la década del noventa y la reelaboración de la inserción a partir de fines de 2001, a los que entendemos como el *momento negativo* (en tanto implica un bloqueo) y el *momento positivo* (en tanto implica una reformulación) de la inserción, y los analizaremos a continuación a partir del mecanismo de *ensayo y error* y de su relación con la conflictividad social y los límites que iba enfrentando la reproducción capitalista. Durante ambos momentos la administración nacional se enfrentó con diferentes límites, condicionando las estrategias de inserción internacional. Los más importantes de éstos fueron, respectivamente, la *fragilidad externa* durante los noventa, y el *default* luego de 2001.

### **7.2.1. La fragilidad externa y la inserción internacional durante los noventa**

Al comprender al estado nacional en tanto *manager* de los circuitos globales de capital, y en tanto tal, como un actor de la globalización, entendemos que sobre la inserción internacional argentina no se impone una jerarquía inter-nacional, sino que el estado-nacional argentino se encuentra en una situación de competencia por los flujos de capital con el resto de los estados nacionales, y esta competencia no es ni económica ni política, sino que estará estructurada alrededor del antagonismo entre capital y trabajo, antagonismo que se manifiesta tanto política como económicamente en las necesidades de reproducción del capital.

La administración alfonsinista debió enfrentarse a múltiples obstáculos, siendo dos de los principales de ellos manifestación de la presión de lo global sobre la situación económica y política doméstica. Estos obstáculos fueron, en primer lugar, el déficit en la balanza de pagos (por el peso de los intereses de la deuda externa y por el déficit de cuenta corriente), y en segundo lugar, la aceleración inflacionaria –que impactaba sobre la capacidad competitiva internacional– y las corridas contra la moneda nacional. Estos dos factores significarían un límite a la capacidad de reproducción del capital, un límite que se expresaría como una crisis hiperinflacionaria a fines de los ochenta y principios de los noventa. Una vez llegado Carlos Menem a la administración nacional, se ensayó una combinación de desregulación, apertura –que presionaba sobre las empresas locales para aumentar la productividad o la intensidad del trabajo ante el riesgo de quebrar frente a la competencia externa– y privatizaciones que acentuarían la sujeción de la economía nacional a la presión del mercado mundial, es decir, a las leyes de funcionamiento de la ley del valor a nivel global, induciendo el proceso de reestructuración del capital (Piva, 2012a).

Las transformaciones propias de la convertibilidad impactaron fuertemente en la relación entre el espacio nacional de valor y el mercado mundial. Mientras que antes de la convertibilidad el modo de acumulación estaba centrado en un sector industrial orientado fundamentalmente hacia el mercado interno y en la separación del espacio nacional de valor del mercado mundial (a través de diferentes esquemas comerciales pero principalmente el esquema tarifario y un tipo de cambio diferenciado), a partir de la reestructuración capitalista de los noventa el modo de acumulación pasó a estar centrado en la exportación de bienes primarios, agroindustriales e industriales de bajo valor agregado y dependiente de los flujos internacionales de capital dinero, fundamentalmente vía Inversión Extranjera Directa o deuda (Piva, 2015). Esta nueva forma de participación del capital local en el mercado mundial se consolidó durante los noventa impulsada no sólo por las contradicciones que había desarrollado el



capitalismo doméstico, sino también por las recientes transformaciones de la economía internacional, esto es, el proceso de internacionalización del capital iniciado en la década del setenta que había forzado a las economías periféricas a transformar sus relaciones de producción (Féliz, 2011).

A comienzos de los noventa, sin embargo, el mercado brasileño comienza a perfilarse como un mercado atractivo para ciertos sectores de la industria local, especialmente aquellos concentrados en el sector de la agroindustria, con mayor capacidad exportadora. Al mismo tiempo aparecían reclamos desde sectores industriales, en el marco del incremento de los intercambios por la creación del MERCOSUR, que reproducían las amenazas de la apertura económica en marcha durante esa década. El empresariado argentino se enfrentaba entonces a una ambigüedad frente a Brasil (Kan, 2015), mientras que el país vecino aparecía como una amenaza para la competitividad local de ciertos sectores, su mercado podría convertirse en la principal salida de las exportaciones argentinas, incluso aquellas del sector industrial más crítico de las políticas de apertura. De todas formas, durante la década de los noventa la relación con Brasil iría funcionando como un contrapeso, principalmente político, a aquella privilegiada con Estados Unidos. Las relaciones exteriores estarían marcadas, durante esta década, por una pérdida de márgenes de maniobra (Simonoff, 2005).

Las presiones de lo global sobre lo doméstico, a través de los flujos y reflujos de capital, lejos estuvieron de ser específicas del capitalismo argentino. Tras la crisis de la *década perdida*, no sólo Argentina sino el resto de América Latina debió enfrentar un proceso de reformas centradas en la atracción de capitales. La crisis externa de finales de los '80 forzó a los diferentes países de la región a pedir asistencia externa y, junto con ella, a aceptar las condiciones que el decálogo del Consenso de Washington imponía. Estas condiciones incluían una mayor disciplina fiscal, la liberalización del sistema financiero y del comercio exterior, la vigencia de tipos de cambio competitivos (del cual la apreciación del peso y su paridad con el dólar serían una excepción), la eliminación de

la restricciones para las inversiones extranjeras, las privatizaciones de las empresas estatales, la desregulación laboral y el otorgamiento de seguridades a los derechos de propiedad (Kan y Musacchio, 2016). El peso de la deuda externa y la imposición de estas recetas por parte de los organismos financieros puso en tela de juicio la efectiva autonomía del estado nacional argentino frente a las condicionalidades del Consenso de Washington, mientras que las reformas contribuyeron a la reorientación de la economía local a las nuevas necesidades de acumulación del capital global, favoreciendo la libre circulación del capital financiero en detrimento de las políticas hasta entonces prevalecientes de privilegiar el mercado interno (Thwaites Rey, 2010). Aquí se ponían de manifiesto, por un lado los límites impuestos por la crisis de fines de los ochenta a la reproducción capitalista, y por el otro el rol de la administración nacional como *manager* político de los circuitos globales de capital en la competencia por la radicación de capitales a través del otorgamiento de concesiones a los mismos, en tanto respuesta a aquellos límites. Estas concesiones afectaban a ambos polos del antagonismo entre capital y trabajo.

A partir de la puesta en práctica del conjunto de políticas de apertura y desregulación conocidas como políticas neoliberales, se reinstala entonces la estrategia del *crecimiento hacia afuera* como dinamizador de la acumulación de capital. Las exportaciones, sin embargo, eran insuficientes para sostener la dinámica de la acumulación, por lo que el núcleo de la estrategia pasaría a centrarse en la inserción internacional a través de la cuenta de capital, esto es, los préstamos de los organismos internacionales, la Inversión Extranjera Directa y la inversión en compra de bienes de capital (maquinaria y equipos). La apertura de la cuenta de capital posibilitó el ciclo de crecimiento entre 1992 y 1998 gracias al ingreso de divisas que las exportaciones corrientes eran incapaces de generar (Kejsefman, 2014). El ingreso de capitales que hacía posible la apertura de la cuenta capital (y la intensificación de las relaciones con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos financieros) fue

clave para mantener la estabilidad cambiaria y compensar el déficit crónico de la cuenta corriente del balance de pagos (Brenta, 2016).<sup>5</sup>

Si distinguimos dos etapas de la administración Menem, siguiendo a Piva (2012a), separadas por la crisis mexicana de 1994 (cuyas consecuencias fueron conocidas como el *efecto tequila*), podemos apreciar que la vinculación entre el espacio nacional y la economía global ocupa un lugar clave. Mientras que en la primera etapa, hasta la crisis del tequila, la restauración del proceso de acumulación se caracterizó por la ya mencionada combinación de desregulación, apertura y privatizaciones, además de la primera ley de empleo,<sup>6</sup> en la segunda etapa el ritmo de la acumulación estuvo dictado por las consecuencias de la crisis mexicana, las crecientes dificultades en el plano de la productividad y la competitividad, y el inicio de la depresión a partir de 1998.

Esta situación implicaba una dependencia para el sostenimiento del ritmo de acumulación durante la década de los noventa de los flujos internacionales de capital-dinero –ya sea en la forma de Inversión Extranjera Directa o de deuda externa–, en un contexto de creciente internacionalización del capital local e interpenetración entre el capital local y el extranjero, la cual desembocó en una comunidad de intereses entre los capitales locales y los transnacionales.

<sup>5</sup> Según Damill (2000, p. 2) “la acumulación de reservas de divisas producida bajo la convertibilidad estuvo sustentada esencialmente en la colocación de deuda externa pública”, y agrega que “los datos muestran que el endeudamiento público ha tendido a cumplir un papel compensatorio incrementándose de manera perceptible en los años en que el financiamiento externo al sector privado se hizo menos fluido o incluso negativo. [...] Las marcadas fluctuaciones de los ingresos netos de capitales del sector privado muestran una evidente correlación con la evolución de la prima del riesgo país” (Damill, 2000, pp. 12-13). Desde una perspectiva diferente, Basualdo y Bona (2017, p. 30) coincidirán en que los “[l]os diferentes ritmos del endeudamiento externo del sector público y privado no expresaron procesos independientes, sino muy vinculados entre sí: la dinámica estatal estuvo férreamente subordinada a la del sector oligopólico del capital en la década del noventa. El endeudamiento público fue crucial para asegurar la provisión de las divisas necesarias para solventar el déficit externo del sector privado (en gran parte originado en la fuga de capitales al exterior una vez consumado el proceso de valorización financiera) y para aportar a la constitución de las reservas necesarias en el BCRA para sostener la paridad convertible del peso”.

<sup>6</sup> Ley N. 24.013 de 1991.

Así, la *fragilidad externa* que se manifestaba como una dependencia de los flujos financieros y del ingreso de divisas por Inversión Extranjera Directa era una de las principales características de la inserción internacional argentina durante la década de los noventa, no sólo como un límite sino también condicionando sus estrategias de inserción (Piva, 2017).<sup>7</sup>

El problema de la fragilidad externa y las diferentes estrategias para obtener divisas va a ir preconfigurando diferentes alternativas de alineación internacional. Mientras la relación con los Organismos Multilaterales de Crédito es cercana, y éstos actúan como garantes del modo de acumulación aportando las divisas necesarias para su sostenimiento, la relación con los Estados Unidos será más estrecha, pero cuando la relación con aquellos organismos entra en crisis, también lo hará la relación con los Estados Unidos. En los hechos, según diferentes cuadros políticos y económicos, el sólo avance en la negociación con Washington por el ALCA permitiría amortiguar el conflicto financiero, como en su momento sucedió con Turquía al incorporarse a la OTAN y con Polonia al negociar su ingreso a la Unión Europea.<sup>8</sup>

Algunas lecturas entienden que a raíz del endeudamiento externo para sostener el modelo de acumulación vigente durante la década de los noventa, los principales acreedores institucionales del estado argentino –entre otros, el FMI y el Banco Mundial, así como la Reserva Federal de los Estados Unidos– pudieron imponer el *convencimiento* de los encargados de efectuar a escala nacional las políticas de ajuste estructural (Thwaites Rey, 2010).

Desde nuestra perspectiva el mecanismo sería el inverso. Entendemos que los organismos multilaterales de crédito actúan como un refuerzo, a escala supranacional, para la convalidación política a escala nacional de la sanción de los flujos y reflujos de capital sobre las condiciones de explotación y dominación vigentes en sus territorios nacionales (Pascual, 2013). Es sobre esta

---

<sup>7</sup> Piva (2017) también destaca a la *dependencia tecnológica* y a la *dualización* estructural entre un sector exportador –moderno y competitivo– y otro mercadointernista –atrasado– como características del modo de acumulación durante la convertibilidad.

<sup>8</sup> “El ALCA, un punto clave del acuerdo”, Diario *La Nación*, 23 de agosto de 2001.

capacidad de convalidación política que descansa buena parte de la capacidad de ejercicio de la dominación política de los estados (Bonnet, 2015). Una vez que esta capacidad encuentra límites y fracasa, arrastra consigo no sólo al estado neoliberal sino a su refuerzo supranacional, esto es, la legitimidad de los organismos multilaterales de crédito en el plano nacional.

Esta dependencia de los flujos financieros internacionales no era exclusiva de argentina, sino que la crisis de los mercados emergentes iniciada con la crisis del tequila en 1994 la hace manifiesta para el conjunto de estos países. La respuesta de los países emergentes a las debilidades que comenzaban a demostrar sus economías –caída del precio de las *commodities* y retraída de los flujos de capital dinero y de Inversión Extranjera Directa de los países en desarrollo– consistió en un incremento de la deuda pública y la práctica de devaluaciones competitivas, mecanismo este último al que la administración nacional estaba autoexcluida de apelar mediante la *ley de convertibilidad* (Piva, 2012a).

Luego de la crisis del tequila, los problemas que fue enfrentando la convertibilidad irían visibilizando las dificultades de una inserción en el mercado mundial en estos nuevos términos. Ya no habría avances en el plano productivo o competitivo, y los conflictos sociales iniciarían una escalada que culminaría en el estallido de diciembre de 2001, estallido que finalmente haría colapsar al esquema de acumulación y dominación prevaleciente. Con el cambio de milenio y las nuevas administraciones de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, las nuevas medidas consagrarían políticamente la impugnación social a la convertibilidad, fundamentalmente a través de la relajación de la disciplina de mercado, al menos hasta 2008 (Bonnet, 2015). Esta relajación se manifestaría en el plano económico internacional a través del incipiente proteccionismo que significaba la devaluación de la moneda nacional y en el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, y en el plano económico doméstico a través de la progresiva reaparición de la inflación, del distanciamiento de los organismos financieros internacionales y la reestructuración del mercado financiero, y de

la expansión del gasto público.

Aquí, los límites a la reproducción del capital que venimos relevando comenzarán a aparecer como un *bloqueo* a la estrategia nacional de inserción global por sus dos flancos, esto es, tanto en el plano político como económico. Ante la imposibilidad de lograr aumentos de productividad, la vía deflacionaria estaba impugnada por la resistencia en las calles, y esta misma resistencia impugnaba la convalidación política de las políticas de ajuste emanadas de la clase dirigente y convalidada a nivel supranacional por los organismos multilaterales de crédito. La vía devaluatoria, al mismo tiempo, estaba impugnada por el *1 a 1*, bloqueando las posibilidades de captación de divisas por la vía comercial. En este momento la *convertibilidad* estaba virtualmente acabada y, junto con ella, su soporte internacional.

### 7.2.2. El default y la redefinición de la inserción internacional

Entre mediados de los noventa y la primera década del nuevo milenio se dieron un conjunto de transformaciones del capitalismo global que tuvieron un gran impacto en el desempeño de la economía local y en la inserción internacional argentina. La principal de éstas fue la reversión de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio para las exportaciones argentinas, explicada en parte por un aumento de la demanda global de materias primas, alimentos y combustibles por tracción de las economías emergentes (fundamentalmente China, India y Rusia). Este fenómeno, denominado *viento de cola*, no sólo impactó en la economía argentina sino también en el resto de la región (Bonnet, 2015). Tras el fin del *1 a 1* y la devaluación del peso, se imponía de hecho la vía deflacionaria de salida de la crisis, y junto con ésta y la nueva situación comercial global –además de la impugnación a la vía financiera que el *default* implicaba en los hechos–, se abría el camino para un nuevo marco de inserción global, donde gracias a las divisas provenientes del circuito comercial (e impositivo) por sobre el financiero, se intentaría

hacer frente a la ya mencionada restricción externa. Esta inserción estaría acompañada de un nuevo juego de alianzas y prioridades, tanto regionales como globales.

Como vimos, durante los noventa, la inserción en los circuitos globales del capital se dio fundamentalmente a través de la cuenta financiera, especialmente con la atracción de capitales mediante IED y con el acceso a financiamiento internacional en los Organismos Multilaterales de Crédito. En el plano comercial este alineamiento implicaba la adscripción al Consenso de Washington, de la mano de un MERCOSUR con una fuerte impronta comercialista y un alineamiento político con los Estados Unidos capaz de otorgarle concesiones en lo referente a la radicación de inversiones.

La devaluación de la moneda abría un nuevo marco para la inserción regional y global. Decíamos en el apartado anterior que durante la década de los noventa la *fragilidad externa* se convirtió tanto en un límite para el diseño de la inserción internacional como en su condición de posibilidad, en tanto favorecía el acercamiento a los Organismos Internacionales de Crédito pero bloqueaba la posibilidad de obtener ganancias en competitividad. A medida que la brecha de productividad no se reducía y la entrada de capitales no satisfacía las necesidades de reproducción capitalista (ya sea por el canal comercial o financiero), estos límites pasarían a convertirse en un bloqueo. Al no consistir la devaluación de la moneda en una alternativa real, la vía deflacionaria (el ajuste) encontraría sus propios límites, en este caso el bloqueo a la salida deflacionaria encontraría su expresión gráfica en los *piquetes* y cortes de ruta, así como en el conflicto social que se iría incrementando hasta llegar a la crisis de 2001. Esta crisis y el recambio gubernamental dio paso a la devaluación de la moneda (que en los hechos consistiría en una deflación *real* de los salarios en términos internacionales), y a la declaración del *default*. Como veremos enseguida, en esta nueva etapa que se abre luego de 2001 el *default* reemplazará a la *fragilidad externa* como el principal límite y condición de posibilidad para el diseño de las nuevas estrategias de inserción regional y

global.

La crisis de 2001 –de diferente manera, pero al igual que aquella de 1989– terminó condensando los desequilibrios y las contradicciones entre la acumulación a escala nacional y la inserción a escala global, aunque lejos estuvo ella de ser una particularidad argentina. En 1997, con la crisis en los países del sudeste asiático, comenzó una seguidilla de crisis de diversa magnitud en los países de la periferia –que incluso se podría rastrear más hacia atrás, hacia la crisis del tequila–, todas saldadas con procesos devaluatorios: Rusia y Brasil en 1998, y las crisis de Turquía y de Argentina en 2001 (Piva, 2017).

La devaluación en sí misma no quebraba con los preceptos del Consenso de Washington (de hecho era coherente con él), aunque sí lo hacía el *default*. Con una moneda devaluada e impedido de acceder a los mercados de capitales (a los que siguió intentando acceder hasta 2005), la inserción internacional pasó a concentrarse en el plano comercial. Así, se afianzaron las relaciones con Brasil, las que si bien no implicaban mayores modificaciones en el plano comercial, al construir un polo regional permitían negociaciones en los foros internacionales en mejores condiciones desde el plano regional (ALCA, OMC, BRICS).<sup>9</sup>

Durante los primeros dos años de la gestión de Néstor Kirchner (entre 2003 y 2005), el objetivo prioritario era salir del *default* y dejar atrás el aislamiento internacional provocado por la cesación de pagos, lo que condicionó a las principales relaciones bilaterales (Estados Unidos, Brasil y Europa), las relaciones con los organismos multilaterales de crédito y el vínculo con otros actores de peso en el escenario internacional (Actis *et al.*, 2017). El *default* y la inestabilidad institucional argentina restringieron fuertemente la agenda exterior argentina y sus capacidades de Política Exterior (Miranda, 2012). Los ejes principales de la Política Exterior de este nuevo período seguirían

---

<sup>9</sup> “El Mercosur cargó contra EE.UU. por el área de libre comercio”, Diario *Clarín*, 4 de octubre de 2003.



siendo Brasil y Estados Unidos, aunque ahora su naturaleza había sufrido modificaciones fundamentales.

Todavía en estos primeros años de reconstitución post-crisis, el problema del *default* y de la relación con el Fondo Monetario Internacional seguía siendo prioritario. En primer lugar, los Estados Unidos seguían ocupando un lugar privilegiado en la búsqueda de una solución para este problema (Miranda, 2012).<sup>10</sup> Con la designación de Roberto Lavagna al frente de la cartera de Economía de la administración Duhalde se buscó resolver el problema en su doble dimensión técnica-política. Según Simonoff (2011), el resultado relativamente exitoso de la negociación con el FMI respondió al privilegio otorgado a la dimensión política del problema, y al intento de lograr un quiebre entre el personal político del FMI y sus cuadros técnicos, quienes tenían percepciones diferentes sobre el mismo. Según el autor, a partir de este problema es que la administración duhaldista tomará como objetivo político el recorte del alineamiento político con los Estados Unidos.

La administración Kirchner encaró entonces una estrategia mixta en la negociación con el FMI. Por un lado, marcando la pauta de la negociación mediante discursos duros por parte del presidente Kirchner contra los Organismos Multilaterales de Crédito (que al mismo tiempo generaban consensos a nivel doméstico), pero por el otro dejando la negociación técnica en manos del ministro Lavagna, quien cultivaba una retórica diferente. Y, finalmente, llevando al Congreso proyectos de ley reclamados por Washington y el Fondo Monetario Internacional –Busso destaca dos leyes aprobadas por el Congreso,

---

<sup>10</sup> Durante las negociaciones con el FMI, en numerosas ocasiones se destacó desde los medios la importancia de las gestiones favorables por parte de los Estados Unidos: “‘Bienvenida’ de Bush al acuerdo”, Diario *La Nación*, 23 de agosto de 2001; “Advierten que la Argentina podría dejar de recibir ayuda”, Diario *La Nación*, 5 de noviembre de 2002; “EE.UU. se despega de las gestiones”, Diario *La Nación*, 5 de noviembre de 2002; “Discusiones y fuerte presión de EE.UU. en el directorio del FMI”, Diario *Clarín*, 12 de septiembre de 2003. Incluso la visita de un funcionario de segunda línea norteamericano era comparada con la de un presidente latinoamericano: “Otra visita: un enviado de Bush”, Diario *Clarín*, 17 de agosto de 2003; “Invitado con libreto propio”, Diario *Clarín*, 21 de agosto de 2003.

apoyando al gobierno, entre agosto y septiembre de 2003, que comprendían reformas a la Ley de Entidades Financieras y en la Carta Orgánica del Banco Central—<sup>11</sup> mientras evitaba fomentar el no pago al fondo (Busso, 2006).<sup>12</sup>

La relación con los Estados Unidos parecía signada por la cuestión económica y financiera, especialmente el canje de la deuda y la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional. Desde las acciones de la administración kirchnerista y desde su propio discurso se hacía evidente “la idea de la que política exterior en general, y las relaciones con Estados Unidos en particular, estuvieron formateadas por las negociaciones para la salida del default” (Busso, 2006, p. 18). Siguiendo a Miranda (2012), el *default* habría sido fundamental en el cambio de relación entre Washington y Buenos Aires, ya que mientras que la actitud norteamericana frente al mismo habría recibido críticas desde la Casa Rosada (y esta última había ignorado a los organismos multilaterales de crédito), la Casa Blanca, conociendo la dependencia argentina de fuentes externas de financiamiento para sostener su crecimiento respondió entorpeciendo el acceso argentino al crédito externo. La imposibilidad de acceder a financiamiento internacional y la actitud de los países del G7 tras la crisis, quienes se mostraban reacios frente a la Argentina—condicionando su respaldo al gobierno a que se lograra un acuerdo con el FMI—, impulsaron a un mayor acercamiento a viejos y nuevos socios, de los cuales Brasil cobraba fuerza en tanto aliado estratégico (Miguez, 2016). El documento emanado del Consenso de Buenos Aires, firmado por Néstor Kircher y Luis Inácio *Lula* da Silva, constituyó un hito en la relación entre Argentina y Brasil, según Kan (2015), quienes a pesar de las tensiones que siguieron existiendo en el frente comercial bilateral (y algunas otras cuestiones políticas puntuales, como el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) privilegiaron una alianza estratégica con objetivos

<sup>11</sup> Ver Busso (2006, p. 65, n. 76).

<sup>12</sup> “Lavagna prometió a EE.UU. que apurará las reformas”, Diario *Clarín*, 8 de agosto de 2003; “Kirchner se puso duro con el FMI en el tramo crucial de la negociación”, Diario *Clarín*, 20 de agosto de 2003.

directamente relacionados con el frente de intervenciones y de negociaciones (especialmente en el marco de la OMC, el ALCA y la Unión Europea).

En el marco de la Ronda Doha, con la conformación del G20-OMC, se puso de manifiesto la cohesión de los países latinoamericanos contra la postura norteamericana. Si bien el grupo estaba formado por países de varios continentes, su conformación estaba marcada por el liderazgo brasileño y una fuerte presencia argentina (Kan, 2015). Al asumir Brasil una posición de liderazgo a nivel regional, había impuesto la transición de un esquema de cooperación por consenso a uno de cooperación con liderazgo, donde destacaba la capacidad de iniciativa de la diplomacia brasileña. La postura argentina se había visto determinada por la brasileña, tanto en el tema del ALCA como en la conferencia ministerial de Cancún (en el año 2003), por las coincidencias en los objetivos tanto políticos como diplomáticos con su socio latinoamericano en una postura que sólo este último podía llevar a buen término (Miranda, 2004).<sup>13</sup>

Con otro socio con el que se establecieron relaciones intensas fue con Venezuela. Si bien ambos países compartían la oposición al proyecto norteamericano del ALCA (con obvios matices), el gobierno de Hugo Chávez le ofreció a la administración de Néstor Kirchner el financiamiento que se le negaba en otras latitudes, además de una no desdeñable provisión energética (Kan y Musacchio, 2016). En palabras de Bernal-Meza, en “Caracas coincide la fuente de dos de las necesidades estratégicas del desarrollo argentino: provisión energética y financiamiento de corto y mediano plazo” (Bernal-Meza, 2008, pp. 165-166).

El impacto de la relación con Hugo Chávez en los Estados Unidos, y las trabas que esta relación para la llegada de financiamiento parecía significar, aparecen más como una coartada del país del norte que ocultaba sus verdaderas intenciones (Miranda, 2012). Siguiendo a este autor, desde la administración

---

<sup>13</sup> “Bielsa pide un comercio justo para poder pagar las deudas”, Diario *Clarín*, 12 de septiembre de 2003.

norteamericana se era consciente de la necesidad argentina de retornar a los mercados internacionales de capitales, y su interés real se encontraba en que desde Argentina se emprolijara la relación con el mundo financiero, especialmente en cuatro cuestiones. Estas eran, (i) la regularización del vínculo con el Fondo Monetario Internacional retomando la aplicación del artículo IV, (ii) la instrumentación de una solución para los *holdouts*, (iii) resolver el problema de la deuda *defaulteada* con el Club de París, y (iv) el reconocimiento de los numerosos dictámenes del CIADI vigentes en contra de la Argentina. Si Argentina resolvía estas cuestiones y relajaba su prédica *populista*, Estados Unidos entonces podría despejar el acceso a inversiones.<sup>14</sup>

A partir de 2008, la decisión política de la administración kirchnerista termina por orientarse hacia el plano comercial prescindiendo de la globalización financiera, ocupando la necesidad de consolidar nuevos mercados un lugar recurrente en diferentes declaraciones, tanto de los cancilleres Jorge Taiana como Héctor Timerman.<sup>15</sup> En parte, la estrategia gubernamental de normalizar los temas pendientes del *default* y de continuar con el proceso de desendeudamiento (Club de París, *holdouts*) se vio alterada por la crisis financiera global (Actis *et al.*, 2017).<sup>16</sup>

### 7.3. El quiebre en la estrategia de inserción internacional

Como veíamos en los capítulos anteriores, tanto la lectura *en clave política* como aquella *en clave económica* le otorgaban una gran relevancia al contexto

<sup>14</sup> De hecho, desde los medios norteamericanos no se comprendía la relación entre Buenos Aires y Caracas más allá del problema del financiamiento argentino: “Dwindling Debt Boosts Argentine Leader”, *The New York Times*, 3 de enero de 2006; “A Bagman’s Tale”, *Washington Post*, 26 de diciembre de 2007.

<sup>15</sup> “La inserción argentina en un mundo en crisis”, *El Cronista*, 22 de mayo de 2009; “Un canciller judío es un avance de la sociedad argentina”, *Diario Página 12*, 20 de junio de 2010.

<sup>16</sup> “Los enigmas del pago al Club de París”, *Diario Página 12*, 5 de septiembre de 2008.

internacional en el que comenzó a gestarse la inserción global de la década de los noventa, aunque enfatizaban en diferentes cuestiones. Mientras la primera de aquellas lecturas ponía énfasis en la nueva jerarquía internacional que emergía luego del fin de la Guerra Fría, la lectura *en clave económica* hará hincapié en otro tipo de jerarquía, el de las cuestiones económicas por sobre aquellas estratégicas.

Si bien identificamos a la *restricción externa* y al *default* como los principales límites a la reproducción capitalistas a los que las políticas de las diferentes administraciones gubernamentales buscaron dar respuesta, consideramos que la *conflictividad social* es la clave que nos permite comprender el quiebre en la estrategia de inserción internacional, tanto en el aspecto político como económico —es decir, tanto en cuanto a las principales alianzas a nivel internacional y regional, como a la inserción en los flujos internacionales de capital.

Ante la crisis de fines de los noventa y principios del nuevo milenio, y frente a los diferentes ensayos de respuesta a esa crisis que se pusieron en práctica, el estallido insurreccional de diciembre de 2001 fue un hecho determinante que marcó un antes y un después para la dinámica política y económica argentina. En parte significó una impugnación a las políticas llevadas a cabo durante los noventa y es cierto, como suele indicarse en algunos análisis de la Política Exterior, que la asimilación de las políticas neoliberales con la influencia de Washington enfrentó un fuerte rechazo desde la opinión pública. Pero al mismo tiempo, y no menos importante, el estallido insurreccional de diciembre de 2001 bloqueó la opción deflacionaria que se venía reclamando desde diferentes espacios, tanto políticos como empresarios. Este bloqueo a la opción deflacionaria llevaría a la devaluación de la moneda nacional como mecanismo de inserción internacional, lo que trastocaría todo un entramado de alianzas y relaciones, desde aquella con los Estados Unidos hacia aquella con los Organismos Multilaterales de Crédito.

Hasta aquí nos hemos concentrado en un plano fundamentalmente econó-

mico de la inserción global, haciendo algunas observaciones y precisiones su complemento político. Sin embargo, con lo expuesto hasta ahora no es posible articular ni las alternativas de alineamiento, ni la propia reestructuración posterior a la crisis. Para acercarnos a estos interrogantes debemos considerar las alternativas de inserción política, desde un MERCOSUR comercialista, cuyo rol pasaba fundamentalmente por ofrecer un mercado ampliado a las exportaciones argentinas, hacia una alineación que le daba la espalda al proyecto norteamericano (impensable durante la década del noventa), para abrazar el liderazgo brasileño en la región.

Esta modificación en las estrategias de inserción internacional argentina coincidió con un realineamiento regional de los esquemas de integración, fundamentalmente del MERCOSUR. Bizzonzero Revelez (2008) encuentra cuatro explicaciones para entender el cambio de rumbo del MERCOSUR con el nuevo milenio: (i) la crisis regional, fundamentalmente en Argentina y Uruguay, (ii) los cambios de gobierno que incorporaban demandas políticas y sociales, (iii) el impulso de Brasil al proyecto regional, y (iv) el nuevo rol de Venezuela en la región, especialmente a través de nuevos criterios e instrumentos de cooperación. A estas explicaciones, Serbin (2007, 2009) agrega la reorientación de los intereses geopolíticos de los Estados Unidos luego de los atentados a las Torres Gemelas, reorientación que permitió la emergencia de gobiernos de corte progresista en América del Sur y una mayor autonomía regional.

Entendemos que todos estos factores tienen algún grado de verdad, aunque no explican por sí mismos el realineamiento a nivel regional en América Latina en el nuevo milenio.

Ya nos hemos referido a la crisis en los mercados emergentes y a los recambios gubernamentales, así como a la nueva función de la asociación entre Buenos Aires y Caracas, por lo que nos interesa concentrarnos en la relación con Brasil y los Estados Unidos, principales ejes del alineamiento regional argentino. Con los atentados a las Torres Gemelas, los Estados

Unidos se enfrentaron efectivamente a una crisis de su rol internacional. El atentado puso en duda su rol de garante sistémico, como también su liderazgo con la dificultad de socializar su concepto de *guerras preventivas*, y en lo estrictamente relativo a América Latina, limitó su política hemisférica al tema de la seguridad, descomprimiendo otros aspectos de esta política (Miranda, 2004).

Sin embargo, que los EE.UU. reorientaran su Política Exterior hacia el problema del terrorismo y centraran su atención en Medio Oriente no explica el realineamiento internacional argentino. De hecho Argentina podría haberse sumado a la guerra contra el terrorismo, como se sumó a la coalición norteamericana durante la Guerra del Golfo, como un medio para lograr el apoyo norteamericano en la búsqueda de financiamiento.

Por el caso de Brasil, si bien es cierto que el país vecino comenzó a asumir una posición de mayor liderazgo a partir de la llegada de Luiz Inácio *Lula* da Silva al poder, ya durante los noventa (o incluso los años ochenta) había comenzado a realizar tentativas de asumir una posición de mayor peso regional.

Desde los ochenta Brasil venía sosteniendo objetivos y prácticas *autonomizantes* que impactaban sobre su relacionamiento con los Estados Unidos (Miranda, 2004) y en la segunda mitad de los noventa Brasil comienza a promover un Área de Libre Comercio de Sudamérica, que luego se convertiría en la Comunidad Sudamericana de Naciones y en la UNASUR. El MERCOSUR y la UNASUR se construíran en elementos fundamentales para Brasil para asumir un rol de actor global y para negociar en mejores condiciones con otros bloques comerciales (Serbin, 2007).

Con la crisis del MERCOSUR de la década de los noventa, los intentos de relanzamiento del acuerdo se verían perturbados por el deterioro de las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil y las sucesivas devaluaciones del Real (Rapoport, 2016). Sería la administración de Fernando de la Rúa quien intentaría un primer relanzamiento el acuerdo regional, aunque con

poco éxito y girando todavía en torno a las negociaciones por el ALCA y a la posibilidad de crear una zona de libre comercio con la Unión Europea.

Acordamos con Miranda (2004) en que la Política Exterior argentina es más reactiva que de iniciativa, por lo que los cambios que realizan tanto Brasil como Estados Unidos establecen marcos y constreñimientos que la Política Exterior argentina no puede ignorar. Sin embargo, la puesta en práctica de las opciones de inserción responden a las necesidades de la reproducción local, y a los límites y bloqueos que el conflicto social y el antagonismo entre capital y trabajo ponen a las políticas llevadas adelante por la administración nacional. Aquí se establece una relación recíproca entre lo local y lo global, aunque prevaleciendo la dinámica global del capitalismo en la que la economía nacional debe insertarse en tanto particular.

El análisis desde la conflictividad social nos permite acercarnos a cómo ciertas opciones de inserción van bloqueándose, tanto en el plano político como económico, más allá de las disputas diplomáticas o de las leyes objetivas del mercado mundial. Queda ver si nos permiten explicar por qué se sigue determinado camino, pero nos ayuda a comprender por qué se bloquea otro.

Entendemos que de nuestra exposición pareciera prevalecer un economismo en nuestro análisis de la crisis del modelo de inserción de los noventa y de las respuestas a esa crisis. Especialmente debido a que la subdisciplina de la Política Exterior parecería ser mejor capaz de explicar los desarrollos de la última parte de la exposición, mientras que fenómenos relacionados a la Economía Internacional parecieran predominar en nuestra exposición de la primer parte del capítulo. Sin embargo, desde nuestro enfoque consideramos que estas dos dimensiones, el politicismo y el economicismo, o como preferimos planterlo, *lo político* y *lo económico*, así como su manifestación en la escisión de la disciplina de las Relaciones Internacionales en las subdisciplinas de la Política Exterior y la Economía Internacional manifiestan una tensión que consideramos que este enfoque contribuye a analizar en su interrelación mutua.



## 7.4. Conclusión

En este capítulo hemos profundizando en nuestra discusión teórica sobre el rol de la conflictividad social para el análisis de las Relaciones Internacionales en general, y de la inserción internacional argentina en particular. Dentro de este marco, hemos presentado una alternativa de solución al problema de la tensión entre *lo económico* y *lo político* para la disciplina de las Relaciones Internacionales. Consideramos que la compartimentalización de la disciplina en diferentes subdisciplinas, como la Política Exterior y la Economía Internacional, si bien es de suma utilidad para analizar en detalle y profundidad problemas específicos, requiere de un segundo momento de síntesis entre los diferentes aportes. Desde nuestro enfoque, consideramos que para ese momento de síntesis es necesario incorporar la dimensión de la conflictividad social, dimensión que suele dejarse de lado.

Al concentrarnos en el estudio de diferentes sociedades, es necesario tener presentes que aquellas encierran relaciones sociales determinadas histórica y espacialmente, por lo que no es similar el estudio de las relaciones entre sociedades de la antigüedad, de la edad media, ni de la sociedad contemporánea. En este sentido, entendemos que el método empleado en el análisis no es único, sino que debe adaptarse al cambiante objeto de estudio.

Entendemos que para el caso de la sociedad contemporánea, el punto de partida deben ser las relaciones de clase, y más específicamente, el antagonismo entre capital y trabajo. Una vez que el capitalismo se ha extendido por todo el planeta, debemos entender a estas relaciones como globales al ser todo el planeta el espacio de movilidad de capital, en una tendencia que avanza cada vez más hacia la liberalización del movimiento de los capitales. Los estados nacionales encierran relaciones sociales que se establecen como particulares del antagonismo global, y como tales interactúan en el espacio internacional. Aquí nos parece interesante entonces diferenciar dos instancias diferentes de abstracción, desde el plano lógico: lo global y lo internacional,

estando la segunda de ellas mediada por la interrelación entre los estados nación particulares. En este último aspecto intentamos también sentar nuestra posición en el debate entre la primacía entre *lo doméstico* y *lo global*.

El estado nación se inserta en un espacio internacional anárquico y contradictorio, en base a su posición determinada en la división internacional del trabajo y en competencia con otros estados nación por la atracción de capitales, capitales que en tanto globales se territorializan en los diferentes espacios nacionales. En esta competencia ensayan diferentes estrategias y mecanismos de inserción, estrategias y mecanismos que se manifiestan tanto de manera política (en la Política Exterior) como económica (en la Economía Internacional).

En este último capítulo, nos hemos concentrado en las diferentes estrategias y mecanismos de inserción durante la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo, presentando los límites que desde el conflicto social (es decir, desde el antagonismo entre capital y trabajo) se le imponen a estas alternativas, y los diferentes caminos que las dirigencias nacionales ensayaron para superarlas. Estos mecanismos de *ensayo y error* no operan en el vacío, sino que en lo referente a las relaciones internacionales se insertan en un contexto geopolítico donde están en juego otros factores como, para este caso particular, el ascenso de Brasil o la influencia norteamericana.

Dada la extensión del problema del análisis del impacto de la conflictividad social para las relaciones internacionales, en este trabajo nos hemos abocado al problema de su influencia en la inserción internacional y regional de un estado nacional de tamaño medio como es la Argentina contemporánea. Esperamos que futuras investigaciones puedan evaluar el mismo método que presentamos aquí sobre aquellos otros factores que actúan en el plano regional para alcanzar una visión más completa de la influencia del conflicto social sobre las relaciones internacionales e interestatales.

## CAPÍTULO 8

---

### Conclusión

---

En la introducción de este trabajo de tesis, afirmábamos como hipótesis que debíamos incorporar el análisis del conflicto social para poder explicar las alternativas de inserción de Argentina en la década del '90 y los primeros años del nuevo milenio, esto es, el quiebre de las negociaciones en torno al ALCA y el avance en la construcción de un modelo alternativo para Sudamérica impulsado por Brasil.

En términos generales, y dentro del marco de discusión teórica en el que se enmarca esta tesis, nos propusimos demostrar que, para comprender las continuidades y transformaciones en las alternativas de inserción regional de un país de las características de la Argentina reciente, debíamos problematizar el lugar de la conflictividad social desatada en el país durante el cambio de milenio y su impacto sobre los cambios fundamentales en la forma de Estado y en las políticas estatales, para luego avanzar sobre la influencia de estos cambios en las alternativas de inserción regional argentina y, más específicamente, en los acuerdos de integración regional en negociación.

Comenzamos el trabajo con un primer capítulo de carácter introductorio-metodológico. En el mismo presentamos la introducción a nuestro trabajo, los objetivos específicos y generales, delimitamos el campo disciplinar, presentamos el estado de la cuestión, así como nuestras hipótesis y la metodología a utilizar.

Para demostrar nuestra hipótesis, presentamos en el segundo capítulo –de carácter teórico-crítico– un repaso de las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales, el Realismo y el Liberalismo, sumando consideraciones relativas a sus renovaciones recientes (el Neorealismo y el Neoliberalismo). De la primera de estas tradiciones nos centramos en su desarrollo de la categoría de *estado*, en tanto unidad básica de análisis para las relaciones internacionales, y en aquella de *poder*, categoría clave para comprender las relaciones entre los estados en el sistema internacional. En cuanto a la tradición liberal, nos enfocamos en el énfasis de la tendencia hacia una mayor prosperidad y paz en la medida que se desarrollan los principios liberales, así como en las

*influencias kantianas* y en rol del individuo para la acción estatal en el plano internacional.

A continuación desarrollamos un análisis crítico sobre la concepción del estado que tienen ambas tradiciones, entendiendo el rol central que esta categoría ocupa para ellas. Mientras que la tradición realista lo entenderá como aquella entidad última capaz de garantizar la seguridad de sus integrantes (como en el pasado lo había hecho la ciudad fortificada), los autores liberales verán en el estado la representación de la unidad de los intereses individuales, es decir, la unidad colectiva de ciudadanos, siempre que las libertades republicanas sean respetadas.

Entendemos que estas formas de comprender al estado impactan directamente en cómo estas tradiciones entienden (o malentienden) la relación entre el estado y la sociedad –y por extensión, la relación entre el estado y la sociedad internacional. Para ambas tradiciones operarán lógicas similares pero opuestas conectando al estado con la sociedad internacional. Para los autores de la tradición realista esta lógica será *desde el exterior hacia el interior*, comprendiendo la acción estatal a partir de su ubicación en una suerte de *ranking* internacional de estados, mientras que para el liberalismo esta lógica irá *desde el interior hacia el exterior*, comprendiendo la acción estatal en el plano internacional a partir de la acción de los individuos y de la suma de los intereses individuales. En esta diferencia radica el tratamiento del estado como una *cosa* por parte de los autores realistas, y en su casi desaparición por los autores liberales.

Del tratamiento por parte del realismo del estado como una cosa derivamos que relación entre la sociedad internacional y los estados es la de una relación entre estados-cosas, conectados externamente por la lucha competitiva por acumular cada vez más poder en un juego de suma cero. Para la tradición liberal se da una operación similar, aunque el estado en lugar de aparecer como una cosa, aquí llega a casi desaparecer, en tanto mero mediador de los intereses en disputa de los individuos que lo componen.

Luego de este análisis crítico de las tradiciones clásicas de las Relaciones Internacionales, nos propusimos incorporar los aportes que la tradición marxista y el análisis dialéctico podían ofrecer a una interpretación alternativa de las Relaciones Internacionales. Introdujimos este punto del trabajo con un análisis crítico de la teoría clásica del imperialismo, principal referente de la tradición marxista para el análisis internacional.

Puntualizamos luego cuatro aportes del marxismo y del análisis dialéctico para el análisis de las Relaciones Internacionales:

- el carácter material que debe revestir el análisis, el cual pone en el centro del juego el contexto socioeconómico en el que se realiza cualquier actividad humana, cambiando el foco del análisis en el espacio internacional desde las relaciones entre los estados en sentido abstracto a las relaciones entre formaciones sociales;
- el énfasis en los procesos históricos en los que estas sociedades se desenvuelven, entendiendo que cualquier sociedad contemporánea se encuentra condicionada por los problemas y las tendencias heredadas del pasado;
- la centralidad que cobran las clases sociales al ubicar a los estados en un contexto sociohistórico y de clase concreto, y no ya como un mero agente en sí mismo. Al entender al estado burgués en tanto *estado clasista*, se hace evidente que las clases actúan tanto a nivel nacional como internacional;
- el rol del conflicto para el estudio de los desarrollos internacionales, entendiendo que el mismo no sólo es inevitable, sino también un factor dinámico esencial para comprender el sistema internacional.

Estos cuatro puntos se complementan con los aportes recientes del *marxismo abierto*, en una una renovación *crítica* de la tradición marxista, reforzando así nuestro intento por aproximarnos críticamente al análisis de las relaciones

internacionales. Estos aportes son, (i) el rechazo a cualquier tipo de determinismo, (ii) un enfoque metodológico centrado en el análisis de la *forma*, y (iii) el rechazo de las metodologías basadas en el positivismo.

Una vez presentados estos primeros elementos teóricos, avanzamos sobre un análisis crítico del estado y del sistema internacional (tanto el mercado mundial como la arena internacional).

Entendimos al estado, en tanto estado-nación, como parte integral del sistema internacional y del mercado mundial. Entendiendo al mercado mundial como la esfera de movilidad del capital y a la ley del valor como operando globalmente, tomamos al sistema internacional y al mercado mundial como nuestro punto de partida para analizar el desenvolvimiento de los estados-nación y sus interrelaciones. Los estados-nación constituyen entonces una particularización del todo global que aparece escindido en el mercado mundial y en el sistema interestatal, un particular que debe entenderse a partir de las circunstancias y precondiciones históricas que permiten su desarrollo (entre ellas su ubicación en el sistema internacional de estados y en la división internacional del trabajo), una particularización del capital global en capitales nacionales (con órganos políticos y características propias y distintivas). Según esta perspectiva, tomamos entonces al estado nacional como al representante y garante del modo de producción dominante en cada territorio determinado, dentro de unas fronteras definidas históricamente. Los estados en el sistema internacional se encuentran entonces *separados, pero atados*, en tanto particularizaciones diferentes de un general común, *lo global*.

Al entender al estado como un *modo de existencia* de las relaciones capitalistas, y a los estados nacionales como partes fragmentadas en competencia de un todo global y en el que estas relaciones se territorializan, dentro de cada estado no se encierran relaciones antagónicas entre capital y trabajo aisladas, o parceladas, del resto del mundo, sino que el antagonismo global entre capital y trabajo se territorializa en formas particulares en cada estado-nación. Los estados-nación, en su intento por atraer una porción del

capital global y mantenerlo en su interior durante su proceso de valorización, entran en relaciones de competencia o cooperación con otros estados-nación en búsqueda del mismo objetivo. Los estados, en tanto managers políticos de los circuitos globales de capital, y en tanto *lo político* (momento de coerción), deben garantizar que esta relación entre capital y trabajo sea favorable a la reproducción de capital, cuánto más favorable mejor, competencia que aparece como rivalidad en el mercado mundial y en el sistema internacional de estados.

De esta primer parte, de carácter teórico-crítica, nos interesó retener estas últimas dos ideas para avanzar en el resto del trabajo, aquella del estado en tanto particularización de una totalidad global (la que como general tiene primacía analítica), y la del estado en tanto manager político de los circuitos globales de capital.

En el tercer capítulo comenzamos a plantear el problema de las alternativas de inserción de la Argentina contemporánea. Para ello presentamos, en primer lugar, la dinámica política, social y de la acumulación de capital en la Argentina reciente, y luego aquella de la integración regional.

En el marco de este capítulo analizamos el vínculo entre ambas dinámicas y el problema de su periodización. De esta forma abordamos en este capítulo dos de los objetivos específicos propuestos para este trabajo, aquel relacionado con la identificación o no de un quiebre en el período de 2001 y 2002, y la caracterización de los períodos anteriores y posteriores al quiebre mencionado. Para ello nos hemos servido de los aportes de la escuela de la regulación y la noción de modo de acumulación, aunque desde una perspectiva crítica, destacando la lucha de clases y el estado como momentos de la misma relación social y no como exógenos a la acumulación de capital.

Entendemos que el modo de acumulación demostró ciertas transformaciones entre la década del noventa y la posconvertibilidad, transformaciones que sin embargo no alcanzan para afirmar que nos encontramos ante una nueva modalidad de acumulación completamente diferente a la neoliberal. La



principal de estas transformaciones, sin embargo, la encontramos precisamente en el plano internacional, esto es, en la vinculación, tanto económica como política, de Argentina con el resto del mundo.

Vimos que en un primer momento que el mercado mundial ejercía sobre las empresas argentinas una presión a realizar aumentos de competitividad a través de la vinculación estrecha entre la economía nacional y el mercado mundial. Esta presión le imponía aumentos en la intensidad de la explotación de la fuerza de trabajo y modernización tecnológica, especialmente a partir de la inversión en nuevos equipos y bienes de capital, principalmente a través del sometimiento de los empresarios nacionales al funcionamiento pleno de la ley del valor dada la liberalización de la economía. A partir de la posconvertibilidad, la vinculación se daba con un tipo de cambio real alto, en lo que significaba un alivio para el sector exportador, ya que la competitividad se sustentaba entonces en un desacople cambiario y no sólo en ganancias de productividad. Entendimos que el tipo de cambio sería el principio ordenador para todo el período, en sus diferentes ciclos (primero bajo y luego alto).

Esta diferencia impactaba la necesidad de divisas de la economía nacional. En la primera etapa, la apertura externa con un tipo de cambio real bajo significaba una merma en la capacidad exportadora argentina (especialmente mientras no se registraran ganancias significativas en términos de productividad), obligando al gobierno de turno a recurrir a otras fuentes de financiamiento, especialmente a través del ingreso de capitales (mediante inversiones y endeudamiento). En la posconvertibilidad el tipo de cambio competitivo paso a permitir excedentes comerciales (que se sumaban al superávit fiscal proveniente, en parte, de la creciente recaudación impositiva), que permitían captar dólares a una economía excluida de los mercados financieros luego del *default* y en un contexto de retracción de los flujos de inversiones hacia América Latina.

En ambas dinámicas se encontraba la principal fragilidad del modo de acumulación. En el período neoliberal, la fragilidad externa se va a mani-

festar con el retiro de depósitos tras la *crisis del tequila*, mientras que en la posconvertibilidad la misma se va a manifestar en el aumento de los precios internos mermando las ventajas competitivas ofrecidas por un tipo de cambio real alto.

En cuanto a la periodización de estos cambios, entendemos que no hubo una definición clara en el proyecto de integración hasta el año 2005, mismo año en el que termina de consolidarse la recuperación del proceso de acumulación capitalista luego de la crisis de 2001. Así, ni 2001, ni 2003, ni 2005 aparecen como bisagras para las alternativas de inserción, sino más bien escalones, o pasos, en una dirección que se va profundizando a medida que se va aclarando el rumbo económico y político argentino.

En el cuarto y quinto capítulo comenzamos a distinguir las diferentes interpretaciones sobre las alternativas de inserción de la Argentina reciente, avanzando en otro de los objetivos propuestos para el presente trabajo. Entendimos que se distinguían dos matrices en la explicación de estos fenómenos, las que caracterizamos como lectura *en clave política* y *en clave económica*, las que presentamos en los capítulos 4 y 5, respectivamente. Estas lecturas no constituyen cada una un conjunto unificado de interpretaciones, sino que en el desarrollo de ambas existe una amplia gama de interpretaciones diferentes, incluso fuertemente opuestas entre sí.

En el capítulo 4 tratamos de reconstruir la *lectura en clave política* de la inserción internacional argentina reciente, rescatando una matriz común donde la interpretación de la inserción global parte de una premisa *política*. Así, si bien hay grandes acuerdos entre las diferentes interpretaciones dentro de esta *lectura*, especialmente en la fuerte impronta que las necesidades y urgencias económicas le imprimieron a la estrategia de inserción internacional tanto antes de la crisis de 2001 como con posterioridad a la misma, identificamos que dentro de esta lectura la respuesta a estas necesidades y urgencias se buscó desde el plano político (siendo esta característica, en gran parte, lo que nos permite agrupar a esta amplia gama de interpretaciones). La forma de

solucionar el problema de desarrollo consistía en una *alianza* con los países centrales o los vecinos latinoamericanos, o una *estrategia* de acercamiento a los mismos.

En el capítulo siguiente presentamos la segunda de estas matrices explicativas, a la que denominamos como lectura *en clave económica* de la inserción internacional y regional argentina reciente. A diferencia que la lectura *en clave política*, para las tradiciones agrupadas en esta lectura las diferentes alternativas de alineamiento no significaban *opciones*, sino que estaban definidas por condicionamientos externos. En este capítulo el alineamiento aparecía como *dado* en base a una evaluación de determinadas condiciones *objetivas*, definidas éstas por el conjunto de principios que abrazaba la administración nacional (sean éstos un mayor o menor grado de liberalismo o el principio democrático), o por las tendencias imperantes en la economía mundial, fundamentalmente en términos del avance global del regionalismo.

Vimos que tanto en el capítulo cuarto como en el capítulo quinto, tanto la lectura *en clave política* como aquella en *clave económica* no son completamente independientes, sino que ambas lecturas incorporaban análisis provenientes de su contraparte. Entendimos que estas *importaciones* reflejaban la tensión entre lo *económico* y lo *político* constituyente del análisis de las Relaciones Internacionales.

En los análisis presentados en los capítulos cuarto y quinto encontramos entonces dos tipos de tensiones que consideramos fundamentales resaltar y sobre las que avanzamos en el capítulo sexto. La primera de ellas es la mencionada tensión entre *lo político* y *lo económico*, la cual hemos hecho explícita en la propia organización de este trabajo, reflejada en la separación entre capítulos. Esta tensión es clásica no sólo de la disciplina, sino de las Ciencias Sociales en general.

La segunda tensión ha ido apareciendo con el correr de los diferentes capítulos, sobre todo en el segundo de carácter teórico-crítico, aunque también en los capítulos 4 y 5. Esta segunda tensión es aquella entre *lo local* y *lo global*

como punto de partida para el análisis de la inserción internacional.

Así, en el capítulo sexto presentamos, en primer lugar, una breve lectura crítica de la subdisciplina de la Economía Política Internacional y de las tradiciones de la escuela francesa de la regulación y de la tradición Neo-Gramsciana, ya que comprendimos que éstas plantean correctamente la discusiones sobre las tensiones mencionadas. En segundo lugar recapitulamos lo trabajado en los capítulos 4 y 5, ordenando temáticamente los problemas relacionados a estas tensiones.

Pusimos énfasis en las relaciones entre *lo económico* y *lo político*, y entre *lo global* y *lo local* para las explicaciones de las Relaciones Internacionales, entendiendo que tanto *lo económico* como *lo político* constituyen diferentes explicaciones de los mismos fenómenos, y por lo tanto son esferas que no pueden disociarse sin correr el riesgo de caer en explicaciones parciales. Estas dos esferas, que nos aparecen separadas y ciertamente para determinados momentos históricos alguna puede tener mayor incidencia que la otra, sin embargo, deben comprenderse en su interrelación mutua. Para la segunda de las relaciones, entre *lo global* y *lo local*, consideramos que *lo internacional* debe ser el punto de partida para comenzar a comprender los fenómenos que atraviesan los estados nación en el capitalismo.

Finalmente, a través de una serie de lecturas críticas y del análisis de diferentes tipos de fuentes primarias, en el capítulo séptimo nos remitimos al problema específico del rol del conflicto social para el análisis de la inserción internacional argentina reciente, y en tanto mecanismo para superar las tensiones entre *lo económico* y *lo político*, así como entre *lo local* y *lo global*.

Entendemos que si bien la bibliografía que hemos analizado da cuenta de fenómenos de gran complejidad para el período, subestima un factor que consideramos que no puede faltar para una comprensión completa de las Relaciones Internacionales, en general, y de las alternativas de inserción regional y global de los estados particulares. Este factor es la conflictividad social, o más específicamente, dentro de nuestro marco teórico, la *lucha de*

*clases* y el antagonismo entre *capital* y *trabajo* en el capitalismo.

Presentamos así una alternativa de solución al problema de la tensión entre *lo económico* y *lo político* para la disciplina de las Relaciones Internacionales. Consideramos que la compartimentalización de la disciplina en diferentes subdisciplinas, como la Política Exterior y la Economía Internacional, si bien es de suma utilidad para analizar en detalle y profundidad problemas específicos, requiere de un segundo momento de síntesis entre los diferentes aportes. Desde nuestro enfoque, consideramos que para ese segundo momento es necesario incorporar la dimensión de la conflictividad social, dimensión que suele dejarse de lado.

Entendemos que para el estudio de las relaciones internacionales en el marco de las relaciones capitalistas el punto de partida deben ser las relaciones de clase, y más específicamente, el antagonismo entre capital y trabajo. Una vez que el capitalismo se ha extendido por todo el planeta, debemos entender a estas relaciones como globales y a los estados nacionales, encerrando relaciones sociales que se establecen como particulares del antagonismo global, y como tales interactúan en el espacio internacional. Aquí nos parece interesante entonces diferenciar dos instancias diferentes de abstracción, desde el plano lógico: lo global y lo internacional, estando la segunda de ellas mediada por la interrelación entre los estados nación particulares. En este último aspecto intentamos también sentar nuestra posición en el debate entre la primacía entre *lo doméstico* y *lo global*.

En este último capítulo, nos hemos concentrado en las diferentes estrategias y mecanismos de inserción durante la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo, presentando los límites que desde el conflicto social (es decir, desde el antagonismo entre capital y trabajo) se le imponen a estas alternativas, y los diferentes caminos que las dirigencias nacionales ensayaron para superarlas. Dentro del marco eminentemente contradictorio de las relaciones sociales durante el capitalismo, estos mecanismos de *ensayo y error* no operan en el vacío, sino que en lo referente a las relaciones inter-

nacionales se insertan en un contexto geopolítico donde están en juego otros factores, como el ascenso de Brasil o la influencia norteamericana.

Dada la extensión del problema del análisis del impacto de la conflictividad social para las relaciones internacionales, en este trabajo nos hemos abocado al problema de su influencia en la inserción internacional y regional de un estado nacional de tamaño medio como es la Argentina contemporánea. Esperamos que futuras investigaciones puedan evaluar el mismo método que presentamos aquí sobre aquellos otros factores que actúan en el plano regional para alcanzar una visión más completa de la influencia del conflicto social sobre las relaciones internacionales e interestatales.

---

## Bibliografía

---

- Todas las traducciones corren por cuenta del autor.
- En las citas textuales, el énfasis se corresponde siempre con el original, salvo indicación contraria.
- Fuentes periodísticas: *El Cronista*, Diario *Clarín*, Diario *La Nación*, Diario *Página 12*, *The New York Times*, *Washington Post*.

Actis, E., Busso, A., Calderón, E., y Zelicovich, J. (2017). De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, (125).

Altamira, C. (2006). *Los marxismos del nuevo siglo*. Biblos, Buenos Aires.

Alvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (233).

Amico, F. (2013). Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina. *Circus, Revista argentina de economía*, (5).

Aron, R. (1995). The anarchical order of power. *Daedalus*, (124).

Astarita, R. (2006). *Valor, mercado mundial y globalización*. Tuprop, Buenos Aires.

- Astarita, R. (2007). Tendencias en la economía mundial y los cambios en Argentina. *Anuario del EDI*, (3).
- Astarita, R. (2009). *Monopolio, imperialismo e intercambio desigual*. Maia, Madrid.
- Astarita, R. (2010). *Economía política de la dependencia y el subdesarrollo. Tipo de cambio y renta agraria en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Barbe, E. (1987). El papel del realismo en las relaciones internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos*, (57).
- Basualdo, E. y Bona, L. M. (2017). La deuda externa (pública y privada) y la fuga de capitales durante la valorización financiera, 1976-2001. En Basualdo, E., editor, *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Becker, J. (1997). Integración y regulación: una comparación entre la Unión Europea y el Mercosur. *Indicadores Económicos FEE*, 24(4).
- Becker, J. (2002). Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados. En Gudynas, E., editor, *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*. Coscoroba, Montevideo.
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2012). Transformaciones recientes en el patrón de especialización de la economía argentina. Documento de Trabajo Nro. 22, CENES.
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2013). La inserción internacional de la Argentina. ¿Hacia un proceso de diversificación exportadora? *Revista CEPAL*, (110).
- Benneyworth, I. (2011). The 'Great Debates' in international relations theory. *E-International Relations*.



- Bernal-Meza, R. (2002). Política exterior Argentina: de Menem a de la Rúa ¿Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, 16(1):74–93.
- Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2).
- Berrettoni, D. (2007). La economía argentina en la post-convertibilidad. En Consani, R., Sepúlveda Almarza, A., y Zeraoui, Z., editores, *Transitando los inicios del Siglo XXI: Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Berrettoni, D. (2013). Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR: Balance a 20 años de iniciado el proceso de integración. *Relaciones Internacionales*, (45).
- Bezchinsky, G., Dinenzon, M., Giussani, L. A., Caino, O., López, B., y Amiel, S. (2007). Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad. En Kosacoff, B., editor, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL, Buenos Aires.
- Bianco, C. (2012). Una nota crítica sobre los indicadores de competitividad de uso más frecuente. En *Teorías del comercio internacional*. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Coop. Floreal Gorini, Buenos Aires.
- Bieler, A. y Morton, A. D. (2013). Hegemonía, orden mundial y cambio histórico: siguiendo el camino de la teoría crítica. Perspectivas neogramscianas en las relaciones internacionales. En Kan, J. y Pascual, R., editores, *Integrados (?)*. *Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Bizzonzero Revelez, L. (2008). El proceso regional del MERCOSUR en el

- siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIV(19).
- Bonnet, A. (2002). Hiperinflación, convertibilidad y hegemonía neoconservadora en la Argentina: elementos para el análisis de una relación compleja. En Bonnet, A., Galafassi, G., y Zarrilli, G., editores, *Modernización y crisis. Transformaciones sociales y reestructuración capitalista en la Argentina del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Bonnet, A. (2003). El comando del capital-dinero y las crisis latinoamericanas. En Bonefeld, W. y Tischler, S., editores, *A 100 años del ¿Qué hacer?* Herramienta, Buenos Aires.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo, Buenos Aires.
- Bonnet, A. (2009a). Estado y capital. Una revisión de la derivación del estado. En *XIV Encontro Nacional de Economia Política / IX Colóquio Latinoamericano de Economia Política (SEP) / V Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economia Política y Pensamiento Crítico (SEPLA)*, Sao Paulo.
- Bonnet, A. (2009b). La situación política argentina ante la nueva crisis mundial. *Contribución a la Crítica*, (4).
- Bonnet, A. (2011). Las relaciones entre estado y mercado. ¿Un juego de suma cero? En Bonnet, A., editor, *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Peña Lillo / Ediciones Continente, Buenos Aires.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración. El kirchnerismo 2002-2015*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Bonnet, A. y Piva, A. (2013). Un análisis de los cambios en la forma estado en la posconvertibilidad. En Grigera, J., editor, *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Imago Mundi, Buenos Aires.

- Botto, M., Delich, V., y Tussie, D. (2003). El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. *Nueva Sociedad*, (186).
- Bouzas, R. (1996). El regionalismo en el hemisferio occidental: Nafta, Mercosur y después. *Desarrollo Económico*, 36(especial).
- Bouzas, R. (2003). ¿Puede sobrevivir el Mercosur? *Perfiles Latinoamericanos*, (23).
- Bouzas, R., da Motta Veiga, R., y Rios, S. (2007). Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur. En *Taller de Trabajo "América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Ciudad de México. ITAM y Fundación Chávez Morán.
- Bouzas, R. y Ros, J. (1993). Integración económica Norte/Sur: Dilemas de política para América Latina. *América Latina / Internacional*, 1(1).
- Boyer, R. y Saillard, Y. (1996). Un manual de la regulación. En Boyer, R. y Saillard, Y., editores, *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, volumen I. Trabajo y Sociedad - Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- Brenta, N. (2016). Las relaciones con los organismos financieros internacionales y la deuda externa. En Rapoport, M., editor, *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*. Octubre, Buenos Aires.
- Burnham, P. (1998). The Communist Manifesto as International Relations Theory. En Cowling, M., editor, *The Communist Manifesto. New Interpretations*. New York University Press, New York.
- Burnham, P. (2002). Class struggle, states, global circuits of capital. En Rupert, M. y Smith, H., editores, *Historical Materialism and Globalization*. Routledge, London.

- Busso, A. (1994). Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina. En CERIR, editor, *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al propiciar su mandato*. Ediciones CERIR, Rosario.
- Busso, A. (2006). La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. En *La política exterior del gobierno de Kirchner*. CERIR, Rosario.
- Busso, A. (2010). Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionamientos externos. En Bologna, A. B., editor, *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina redemocratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, (177).
- Callinicos, A. (2007). Does capitalism need the state system? *Cambridge Review of International Affairs*, 20(4).
- Cavallo, D. F. (1996). La inserción de la Argentina en el Primer Mundo. En Jalabe, S. R., editor, *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D., López, A., y Porta, F. (1994). La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional. Documento de Trabajo 15.
- Cisneros, A. (1998). Argentina: historia de un éxito. En Cisneros, A., editor, *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- Colombo, S. (2005). La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal. *Historia Actual On Line*, (8).
- Consani, R. y Bogado Bordazar, L. (2007). Mercosur: Perspectivas a 16 años de integración. En Consani, R., Sepúlveda Almarza, A., y Zeraoui, Z., editores, *Transitando los inicios del Siglo XXI: Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Corigliano, F. (2007). Desafíos para la política exterior argentina a partir de 2008. *Boletín ISIAE*, (43).
- Corigliano, F. (2011). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI. *Mural Internacional*, Anno II(1).
- Corrales, J. y Feinberg, R. E. (1999). Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions. *International Studies Quarterly*, (43).
- Cox, R. W. (1987). *Production, power and world order*. Columbia University Press, New York.
- Cox, R. W. (1996). Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method. En *Approaches to World Order*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Damill, M. (2000). El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad. nuevos documentos cedes 2000/6, CEDES.
- de la Balze, F. (1998). La política exterior de “reincorporación al Primer Mundo”. En Cisneros, A., editor, *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- de la Torre, E. (1992). Comentarios al artículo de Atilio Borón. En Russell, R., editor, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Dougherty, J. E. y Pfaltzgraff, R. L. J. (2001). *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*. Longman, fifth edition.
- Doyle, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12(3-4).
- Doyle, M. W. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 80(4).
- Engels, F. (2007). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Luxemburg, Buenos Aires.
- Escudé, C. (1991). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina / Internacional*, 8(27).
- Escudé, C. (1992). Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o Breve introducción al realismo periférico). En Russell, R., editor, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Escudé, C. (1999). Argentina y sus alianzas estratégicas. En Rojas Aravena, F., editor, *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Escudé, C. (2012). *Principios de realismo periférico*. Lumiere, Buenos Aires.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En Kosacoff, B., editor, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL, Buenos Aires.

- Ferrer, A. (2007). El éxito del Mercosur posible. *Revista de Economía Política*, 27(1 (105)).
- Féliz, M. (2011). ¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. *Theomai*, (23).
- Gambina, J. (2005). El MERCOSUR en los avatares de la lucha entre la liberalización y la liberación.
- García, G. D. (2014). Inversión extranjera directa y empresas extranjeras: rupturas y continuidades en Argentina, 1990-2012. En *VII Jornadas de Economía Crítica*, La Plata.
- García Delgado, D. (2008). Inclusión y Justicia Global. La agenda en conflicto y el rol del Mercosur. En *Globalization now. ¿The time of the Emerging Powers and the Sout-South Interdependence?*, FLACSO (Sede Argentina) - Universidad de Freiburg, Buenos Aires.
- Gigliani, G. (2012). La crisis de divisas en la industria 'neodesarrollista'. *Batalla de ideas*, (3).
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gilpin, R. (1984). The Richness of the Tradition of Political Realism. *International Organization*, 38(2).
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, New Jersey.
- Giussani, L. A. y L'hospital, M. F. (2003). La Inversión Extranjera Directa en Argentina. Technical report, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.
- Gramsci, A. (2011). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Nueva Visión, Buenos Aires.

- Grigera, J. y Eskenazi, M. (2013). Apuntes sobre la acumulación de capital durante la convertibilidad. En Grigera, J., editor, *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Guerrero, D. (1995). *Competitividad: teoría y política*. Ariel, Barcelona.
- Halliday, F. (2002). Un encuentro necesario: el materialismo histórico y las relaciones internacionales. En *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Catarata, Madrid.
- Heinrich, M. (2008). *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Escolar y Mayo, Madrid.
- Herz, J. H. (1957). Rise and Demise of The Territorial State. *World Politics*, 9(4).
- Hirsch, J. (1995). Interpretaciones de la interrelación entre capital, estado y mercado mundial desde la teoría de la regulación. En *Globalización y estados - nación*. Tierra del Fuego, Buenos Aires.
- Holloway, J. (1993). Reforma del estado: capital global y estado nacional. *Cuadernos del Sur*, (16).
- Holloway, J. (1994). El Estado y la lucha cotidiana. En *Marxismo, estado y capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Tierra del Fuego, Buenos Aires.
- Holloway, J. (2007). Crisis, fetichismo y composición de clase. En Bonefeld, W., Bonnet, A., Holloway, J., y Tischler, S., editores, *Marxismo abierto. Una visión europea y latinoamericana. Volúmen II*, volumen 2. Herramienta, Buenos Aires.
- Jaguaribe, H. (1976). Implicancias políticas del desarrollo latinoamericano. En Díaz Alejandro, C. F., Teitel, S., y Tokman, V. E., editores, *Política económica en centro y periferia*. Fondo de Cultura Económica, México.



- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. En *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Viña del Mar.
- Jaquenod, A. M. (2013a). El realismo y el liberalismo internacionalista. Una introducción crítica a las teorías clásicas de las relaciones internacionales. En Kan, J. y Pascual, R., editores, *Integrados (?)*. *Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Jaquenod, A. M. (2013b). *La inserción internacional argentina durante la década de los '90 desde las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales. Una lectura crítica*. Tesis para optar por el grado de Magíster de la Universidad de Buenos Aires en Relaciones Económicas Internacionales, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires.
- Jaquenod, A. M. (2014). La Argentina de los '90 y el ALCA. Diferentes lecturas desde las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (115).
- Kan, J. (2007). Coyuntura política reciente en América Latina. Análisis de algunos cambios en las estrategias de integración regional. De Cancún 2003 a Mar del Plata 2005. En *XI Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*, Tucumán.
- Kan, J. (2009). Neoliberalismo e integración regional: La relación entre Argentina y Brasil en la década del noventa. En *XII Jornadas interescuelas de Departamentos de Historia*, San Carlos de Bariloche.
- Kan, J. (2013). ¿Mercosur o Alca? Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del Kirchnerismo. *Sociohistórica*, (32).
- Kan, J. (2014). Del comercialismo a la repolitización del vínculo regional. Gobiernos, sindicatos y corporaciones empresarias en el rediseño de la integración latinoamericana. En Schneider, A., editor, *América latina hoy*.

- Integración, procesos políticos y conflictividad en su historia reciente.* Imago Mundi, Buenos Aires.
- Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA.* Imago Mundi, Buenos Aires.
- Kan, J. y Musacchio, A. (2016). Argentina frente a la integración regional. En Rapoport, M., editor, *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016.* Octubre, Buenos Aires.
- Kant, I. (2007). *Hacia la paz perpetua. Un proyecto filosófico.* Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA.* Luxemburg, Buenos Aires.
- Katz, C. (2007). Integración o unidad latinoamericana. En *I Congreso de Economía del Desarrollo*, Universidad de Málaga.
- Kegley Jr., C. W. (1995). The Neoliberal Challenge to Realist Theories of World Politics: An Introduction. En Kegley Jr., C. W., editor, *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge.* Wadsworth, Belmont.
- Kejsefman, I. (2014). Neodesarrollismo: ¿Qué hay de neo y qué de desarrollista en la Argentina de la postconvertibilidad? En *VII Jornadas de Economía Crítica*, La Plata.
- Kennedy, P. (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000.* Vintage Books, New York.
- Keohane, R. O. (1988). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial.* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- Korsch, K. (2004). *Karl Marx*. ABC.
- Krasner, S. D. (1992). Realism, Imperialism and Democracy: A Responce to Gilbert. *Political Theory*, 20(1).
- Leiteritz, R. J. (2005). International Political Economy: the state of the art. *Colombia Internacional*, (62).
- Lenin, V. (2009). *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Luxemburg, Buenos Aires.
- Lugones, G. (2012). *Teorías del comercio internacional*. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Coop. Floreal Gorini, Buenos Aires.
- Makler, D. (2001). El nuevo relanzamiento del MERCOSUR: ¿Avances o estancamiento del proceso de integración? En *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?* CERIR, Rosario.
- Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2017). La era kirchnerista. El retorno a la economía real, el desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso, 2003-2015. En Basualdo, E., editor, *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Marcuse, H. (1997). *Razón y revolución. Hegel y el surgimiento de la teoría social*. Altaya, Barcelona.
- Marey, M. (2007). Prólogo. En *Hacia la paz perpetua. Un proyecto filosófico*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Marx, K. (2008). *El capital. Crítica de la economía política. Libro primero. El proceso de producción de capital*, volumen 1. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Mearsheimer, J. J. (2010). Structural Realism. En Dunne, T., Kurki, M., y Smith, S., editores, *International Relations Theories, Discipline and diversity*. Oxford University Press, Oxford, second edition.

- Medici, A. (2012). La complejidad y tensiones de la sociedad civil en las negociaciones del ALCA: entre la participación reglada y la movilización contestataria (1994-2005). *Relaciones Internacionales*, (42).
- Miguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Ariel, Buenos Aires.
- Miguez, M. C. (2015). La inserción internacional argentina actual: Encrucijadas y posibilidades. En García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C., editores, *Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas*. FLACSO, Buenos Aires, 2da edición.
- Miguez, M. C. (2016). La política exterior 2002-2015: nuevos aliados y socios y el dilema de la autonomía. En Rapoport, M., editor, *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*. Octubre, Buenos Aires.
- Miguez, P. (2017). Capital global, Integración regional y Estados Nacionales en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (8).
- Miranda, C. E. (1984). Hobbes y la anarquía internacional. *Revista de Ciencia Política*, 6(2).
- Miranda, C. E. (1986). Realismo e idealismo en el estudio de las relaciones internacionales: la influencia de Hobbes y de Kant. *Revista de Ciencia Política*, 6(2).
- Miranda, R. A. (1994). Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem. *Relaciones Internacionales*, (7).
- Miranda, R. A. (2004). Hegémon y pivot: Una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina. *Politikós*, (3).
- Miranda, R. A. (2005). Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad. *INVENIO*, (15).

- Miranda, R. A. (2007). La participación argentina en la integración sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político. *INVENIO*, 10(18).
- Miranda, R. A. (2012). Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina. *INTELLECTOR*, VIII(16).
- Mistral, J. (1986). Régime international et trajectoires nationales. En Boyer, R., editor, *Capitalisme fin de siècle*. PUF, Paris.
- Morgenfeld, L. (2012). *Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Morgenfeld, L. (2013). Estados Unidos, su proyecto de libre comercio para América Latina y la resistencia argentina. En Kan, J. y Pascual, R., editores, *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Morgenthau, H. J. (1948). The Twilight of International Morality. *Ethics*, 58(2).
- Murphy, C. N. y Nelson, D. R. (2001). International political economy: a tale of two heterodoxies. *British Journal of Politics and International Relations*, 3(3).
- Musacchio, A. (2014). Tres variantes del pensamiento heterodoxo en economía internacional: las corrientes regulacionistas. *Ciclos*, XXII(42/43).
- Norden, D. L. y Russell, R. (2002). *The United States and Argentina. Changing Relations in a Changing World*. Routledge, New York.
- Noto, G. O. (1995). Argentina y Estados Unidos: el cambio de política exterior en un sistema internacional en transformación. *América Latina / Internacional*, 2(1).

- Onuf, N. G. y Johnson, T. J. (1995). Peace in the Liberal World: Does Democracy Matter? En Kegley Jr., C. W., editor, *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*. Wadsworth, Belmont.
- Pascual, R. F. (2013). UNASUR. La constitución de un soporte regional del poder soberano estatal. En Kan, J. y Pascual, R., editores, *Integrados (?)*. Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Peirano, F. (2012). Tipo de cambio, comercio y desarrollo. Conceptos básicos y tópicos latinoamericanos. En *Teorías del comercio internacional*. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Coop. Floreal Gorini, Buenos Aires.
- Peña, F. (2016). Diálogos. *Relaciones Internacionales*, (50).
- Picciotto, S. (1991). The Internationalisation of Capital and the International State System. En Clarke, S., editor, *The State Debate*. Palgrave, New York.
- Piva, A. (2007). Modo de acumulación y hegemonía en Argentina: continuidades y rupturas después de la crisis de 2001. *Anuario del EDI*, (3).
- Piva, A. (2011). Una aproximación a los cambios en la Forma de Estado en Argentina (2002-2009). *Revista Theomai*, (23).
- Piva, A. (2012a). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Biblos, Buenos Aires.
- Piva, A. (2012b). Los límites económicos de una lógica política. En *V Jornadas de Economía Crítica*, Universidad de Buenos Aires.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchenrista*. Batalla de ideas, Buenos Aires.
- Piva, A. (2017). El modo de acumulación de capital en Argentina (1989-2015). *Revista Ensamble*, (6).

- Porta, F., Bertoni, R., y Gutti, P. (2012). *Integración económica*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Puig, J. C. (1971). La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, (37-38).
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración latinoamericana*, (109).
- Ramos, H. D. (2013). Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR. Las bases político-partidarias de la integración regional (1991-2011). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (114).
- Rapoport, M. (2002). La Argentina entre el Mercosur y el ALCA. La cuestión comercial y el proteccionismo norteamericano. *Realidad Económica*, (191).
- Rapoport, M. (2016). La política exterior argentina: conflictos internos y externos, 1966-2001. En Rapoport, M., editor, *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*. Octubre, Buenos Aires.
- Rapoport, M. y Musacchio, A. (2006). El Mercosur y su encrucijada: entre la disolución y un replanteo radical. *Ecuador Debate*, (68).
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Russell, R. (1991a). Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón. *Colombia Internacional*, (14).
- Russell, R. (1991b). El "neoidealismo periférico": Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría. *América Latina / Internacional*, 8(29).

- Russell, R. (1992). El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el 'nuevo orden mundial'. En Russell, R., editor, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Russell, R. (1994). Los ejes estructurantes de la política exterior argentina. *América Latina / Internacional*, 1(2).
- Russell, R. (2009). La evolución de la relación América Latina-Estados Unidos en la última década: reflexiones para pensar su devenir. *Relaciones Internacionales*, (36).
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2004). Argentina, Brasil y EEUU. El desafío de una esfera de cooperación. *Agenda Internacional*, 1(2):16-30.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers internacionals*, (104).
- Russett, B. (2010). Liberalism. En Dunne, T., Kurki, M., y Smith, S., editores, *International Relations Theories, Discipline and diversity*. Oxford University Press, Oxford, segunda.
- Salinas Robinson, L. (2007). Brasil y la noción de potencia. Un análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2005. *Revista enfoques*, (6).
- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (4).
- Serbin, A. (2007). Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible? *Anuario CEIPAZ*, (1).
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, (219).



- Shaikh, A. (2006). *Valor, acumulación y crisis. Ensayos de economía política*. RyR, Buenos Aires, segunda edición.
- Simonoff, A. (2005). Te quiero Mucho, Poquito, Nada: Las Relaciones Argentino-Brasileñas en la era de Kirchner y de Lula. *Relaciones Internacionales*, (29).
- Simonoff, A. (2007). La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos. En Consani, R. y Zeraoui, Z., editores, *Transitando los inicios del Siglo XXI: Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Simonoff, A. (2008). La Política Exterior de los Gobiernos Kirchneristas y la Tercera Posición. *Intellector*, V(9).
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 5(10).
- Simonoff, A. (2011). Argentina: cuatro claves de la política exterior reciente (2001-2010). *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11).
- Sterling-Folker, J. (2010). Neoliberalism. En Dunne, T., Kurki, M., y Smith, S., editores, *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Oxford University Press, Oxford, 2nd edition.
- Strange, S. (1970). International Economics and International Relations. A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, 46(2).
- Teschke, B. y Heine, C. (2002). The dialectic of globalisation: a critique of Social Constructivism. En Rupert, M. y Smith, H., editores, *Historical Materialism and Globalization*. Routledge, London.

- Teschke, B. y Lacher, H. (2007). The changing 'logics' of capitalist competition. *Cambridge Review of International Affairs*, 20(4).
- Thwaites Rey, M. (2010). La tensión entre mercado mundial y estado nacional. El caso argentino (1983-2010). En *V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Buenos Aires.
- Tickner, A. B. (2008). Latin American IR and the Primacy of lo práctico. *International Studies Review*, 10(4).
- Tulchin, J. S. (1996). Continuity and Change in Argentine Foreign Policy. En Muñoz, H. y Tulchin, J. S., editores, *Latin American Nations in World Politics*. Westview Press, Boulder (Colorado), second edition.
- UN (United Nations) (1993). *1992 International Trade Statistics Yearbook*, volumen 1. United Nations, New York.
- UN (United Nations) (1995). *1993 International Trade Statistics Yearbook*, volumen 1. United Nations, New York.
- Vidal, J.-F. (1996). Los regímenes internacionales. En Boyer, R. y Saillard, Y., editores, *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, volumen I. Trabajo y Sociedad - Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- von Braunmühl, C. (1978). On the Analysis of the Bourgeois Nation State within the World Market Context. En Holloway, J. y Picciotto, S., editores, *State and Capital*. Arnold, London.
- Wainer, A. (2013). Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía? En Grigera, J., editor, *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Wainer, A. y Bona, L. (2017). Las decisivas negociaciones con los acreedores: los canjes de 2005 y 2010 y los pagos de la deuda pública. En Basualdo, E.,

- editor, *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Waltz, K. N. (1988). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Waltz, K. N. (1995). Realist Thought and Neorealist Theory. En Kegley Jr., C. W., editor, *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*. Wadsworth, Belmont.
- Waltz, K. N. (2007). *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*. CIDE, México.
- Yaghmaian, B. (1998). Globalization and the State: The Political Economy of Global Accumulation and Its Emerging Mode of Regulation. *Science & Society*, 62(2).
- Zacher, M. W. y Matthew, R. A. (1995). Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands. En Kegley Jr., C. W., editor, *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*. Wadsworth, Belmont.
- Zelicovich, J. (2011). El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. *Relaciones Internacionales*, (41).
- Žižek, S. (2012). *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI, Buenos Aires.